Trends and Issues in Education Finance and Teacher Bargaining

Proceedings of a Seminar

held at the
Delta Hotel
361 Queen Street
Ottawa, Ontario

May 28-29, 1990

Canadian Teachers' Federation
110 Argyle Avenue
Ottawa, Ontario K2P 1B4

ISBN 0-88989-236-9

92-01182/

Trends and Issues in Education Finance and Teacher Bargaining

Proceedings of a Seminar

held at the
Delta Hotel
361 Queen Street
Ottawa, Ontario

May 28-29, 1990

Canadian Teachers' Federation
110 Argyle Avenue
Ottawa, Ontario K2P 1B4

Introduction

Authorization to hold a seminar, if there was a demonstrable need, was given by the 1989 Annual General Meeting as part of the Economic Services Program for 1989-90. A decision to focus on trends and issues in education finance and collective bargaining was made by the CTF Board of Directors at its meeting in November, 1989.

The seminar was organized with the advice and assistance of the CTF Advisory Committee on Economic Services for 1989-90 consisting of: Karen Willis Duerden (NSTU) (Chairperson) (Vice-President of CTF); Jack Haggarty (ATA); David Kendall (OTF); Eileen Lennon (OTF); John MacDonald (NSTU); André Ouellet (AEFNB).

The purpose of the seminar was to explore trends and issues in education finance and teacher collective bargaining across Canada. The first day dealt mainly with broad demographic, economic and financial trends and issues which impinge on the schools and on teachers, while the second day focused on public sector and teacher bargaining matters. An effort was made to fulfil the CTF mandate to explore public policy issues with long term implications for all Canadian teachers, while at the same time providing an opportunity to exchange information and views on specific collective bargaining trends and issues.

This report consists of the texts of four major presentations. The remainder of the proceedings, mainly panel discussions, have been omitted from this report as an economy measure.

Wilfred J. Brown
Director
Economic Services

TABLE OF CONTENTS

The Evolving Role of Education in the Economy and Society

Maxwell, Judith 1

Impact of the Federal GST on School Systems, Teachers and Teacher Organizations

Perry, David 13

Implications of Demographic Trends for Education and Teachers

Rouillard, Louis 23

Overhauling Teacher Compensation and School Decision-making: the Rochester Experiment

Urbankski, Adam 31

The Evolving Role of Education in the Economy and Society

Judith Maxwell

Chairman
Economic Council of Canada

In my view, the education system must be a reflection of a society's traditions and its hopes for the future. It instills the values of the past and prepares young people for future citizenship. It is thus our primary means of giving our children scope for both personal and professional development.

The values we transmit to our children will determine to what degree future generations are caring and tolerant. The work habits they learn in school will influence the success of their transition from school to work -- and we must not forget that about 90 per cent of them will eventually enter the work force.

When society is changing rapidly, it is hard for the education system to keep up. There is also a tendency to blame educators for problems that may go much deeper into our family, political or cultural life. This is one reason why you seem to be getting mixed messages about the contribution of education to our society.

A second reason why you are getting mixed messages is that business and governments place greater emphasis on the role of education in Canada's performance in a competitive world. They see the indicators on drop-outs and illiteracy and related poverty and they are appalled that such problems exist in a nation that spends $45 billion a year on education, or 8 per cent of GDP, an amount second only to the United States (which has a similar problem, by the way).

In my remarks today, I want to highlight for you some of the important changes taking place in Canadian society and speculate about their implications for the education system. I then want to explore with you the basic thrust of a new project on education just launched by the Council. I would be interested in your immediate feedback, and I am pleased to say that Wilfred Brown has agreed to sit on the Advisory Committee to the project for the next 18 months. That way, I hope to have your inputs over the life of the project.

Canadian Society is Changing

Let me begin then with a few charts that highlight the changes in our lives in recent decades and some that are on the way.

Changing Family Structure 1961-86

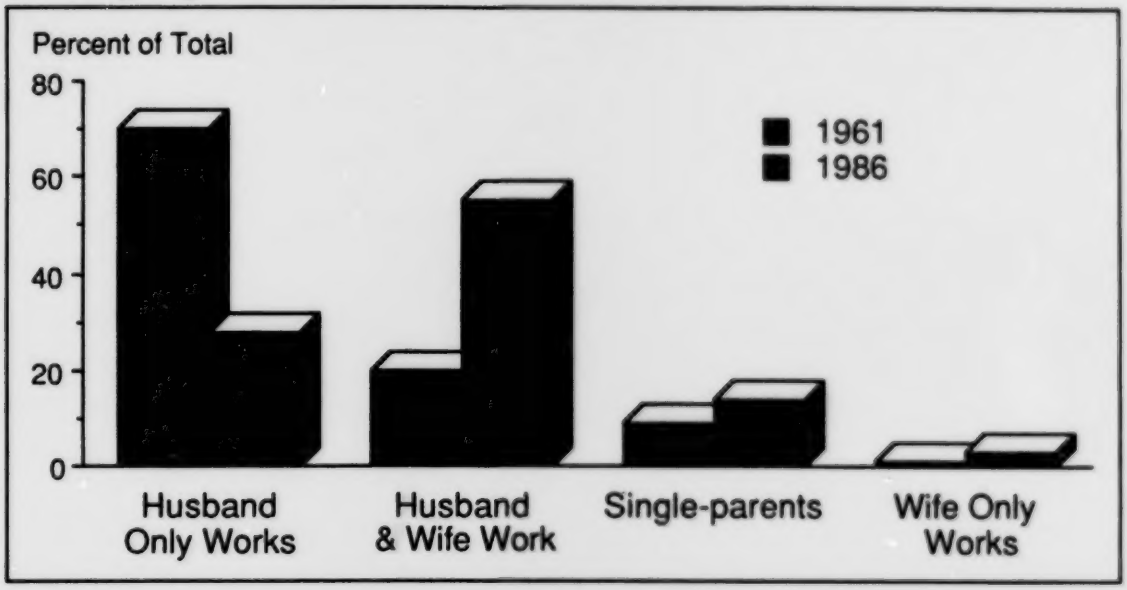


Chart 1 – Changing Family Structure

In 1961, the typical family was one where only the husband was working outside the home (70 per cent of all families). Over the next 25 years, the number of families where both husband and wife worked outside the home increased by four times. In the same period, the number of single-parent families more than doubled. The result is that, by 1986, 70 percent of Canadian households were either double-earners or single parents. What a change from the days when we were children!

This shift in the family structure probably affects children in many ways -- both positively and negatively. But, as every teacher knows, the time and energy that parents put into supporting their children in education can have a major impact on the child's motivation and success. Further, more children are trying to study under the strain of a single-parent household, or one where marital discord prevails.

The Aging Population

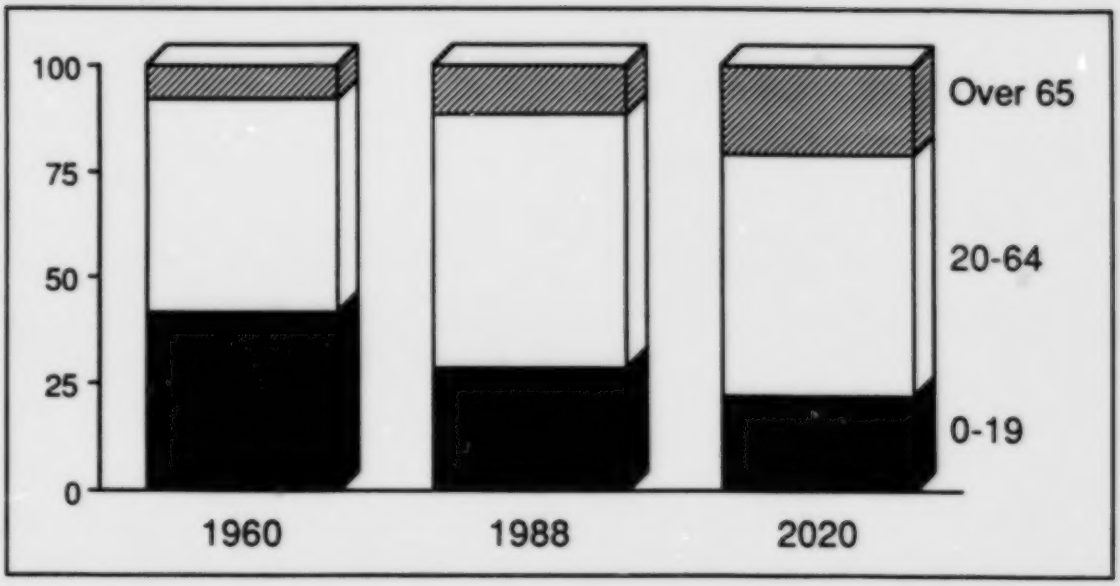


Chart 2 – The Aging Population

In 1960, less than 8 per cent of the population was over 65 years of age. It was 11 percent two years ago. By the year 2020, more than 20 percent of the population will be over 65 years of age, almost doubling in 22 years. This older generation will need a great deal of support from their families and from the state. Even if they are financially independent they will be spenders, not producers or savers. So Canada as a society will have to reallocate its resources to provide for the elderly. The core working age group will be shrinking. This means the core workers will have to be very productive to generate rising living standards for all Canadians. This pressure will also enhance the incentive for women to stay in the work force.

Children will account for a smaller share of the population, but their growth and well-being will be crucial to the other generations. We normally look to them for dynamism and creativity in the workplace and in the arts, for example. The shift in the number of young people is likely to mean an increasing stress on quality of education, with perhaps less concern about access. It will also raise the profile of continuing education.

Revenues, Expenditures, and Net Debt of the Federal Government as a Proportion of GDP, Canada, 1961-88

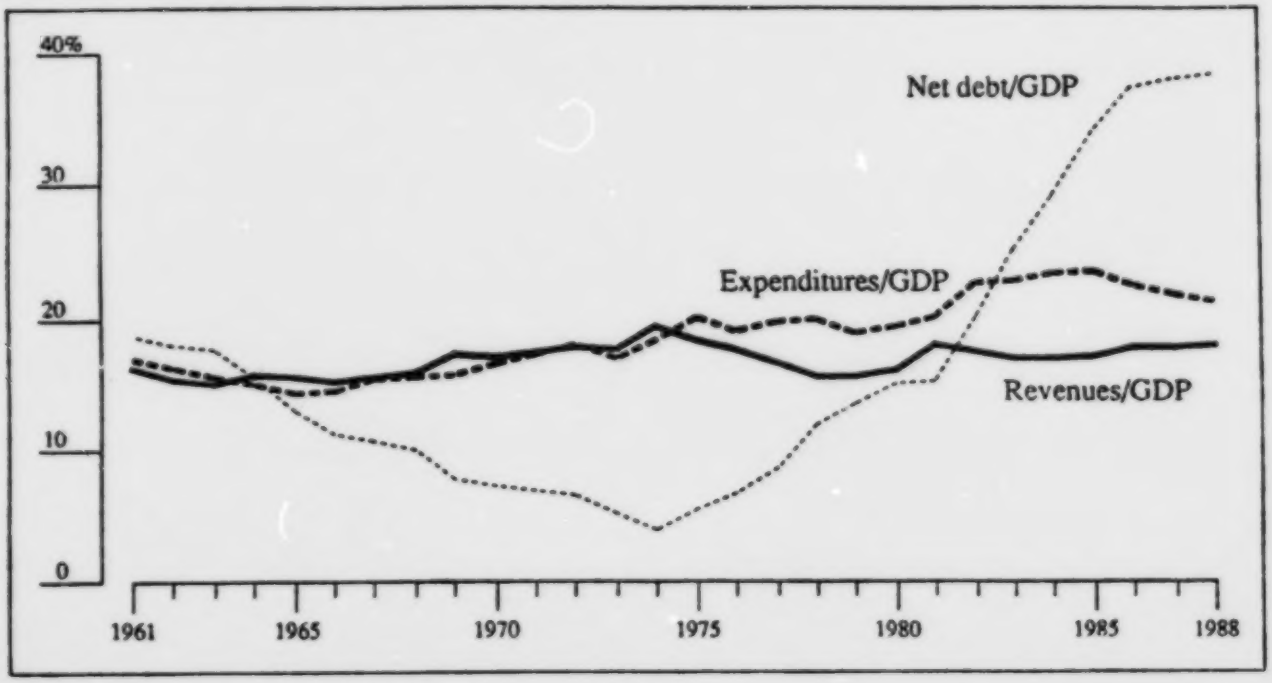


Chart 3 – Revenues, Expenditures, and Net Debt of the Federal Government as a Proportion of GDP

A critical force that will affect the education system for at least the medium term is the erosion of the capacity of the federal government to give financial support to the education system. Note that the small gap between revenue and expenditure that opened up in the mid-1970's has accounted for a huge accumulation of federal debt. In the fiscal year that ended March 31, 1990, federal interest on the public debt amounted to $38 billion (not very different from the $45 billion we spend on education at all levels of government). Interest payments in 1989/1990 were $5 billion higher than in the previous year. The federal government will have to raise taxes or cut spending by a lot in order to cover such a dramatic increase in the debt servicing cost. This enormous albatross of debt explains the financial compression on our education and our health systems, as the financial constraints are down-loaded onto provincial and municipal governments and eventually onto school boards.

The Declining Middle

Percent of workforce in three earnings brackets, 1967-86

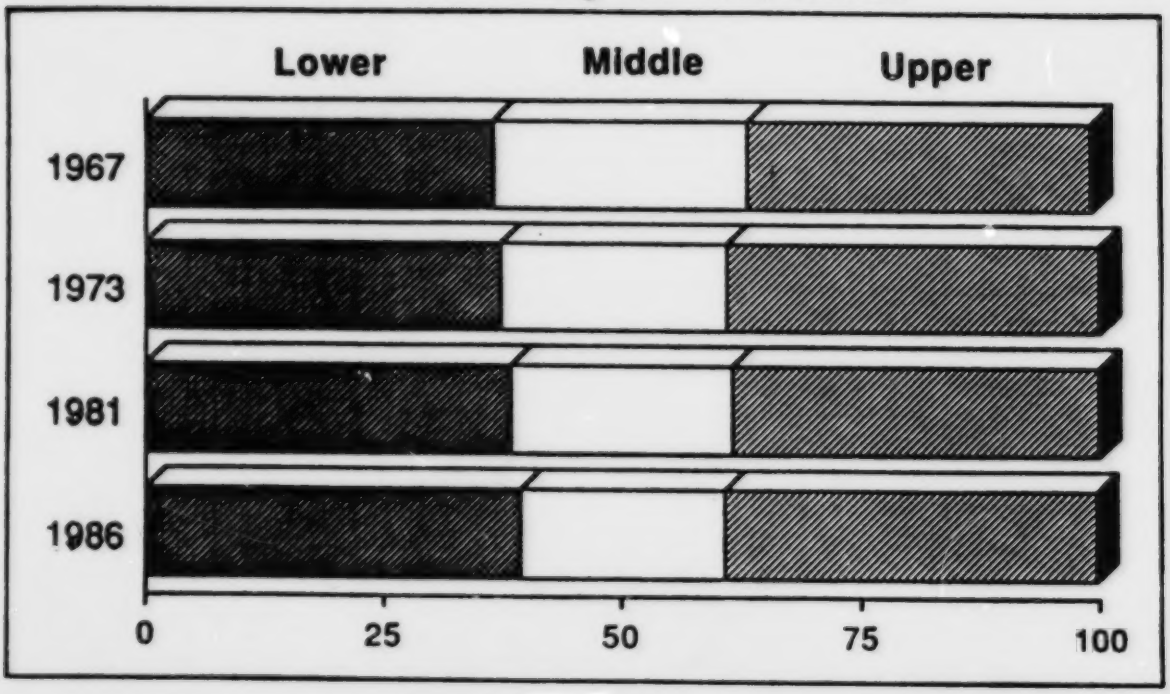


Chart 4 – The Declining Middle

A recent Council project has identified a profound shift in the labour market -- a decline in the proportion of middle-wage jobs. This provoked us to call the report Good Jobs, Bad Jobs. What we see happening in Canada is that a lot of highly paid and relatively stable jobs are being created at the same time that a lot of low paid and relatively unstable jobs are being created. However, there are relatively few new jobs in the middle-wage range. We know that many of these co-called bad jobs employ young people and women who wish to work on a part-time or part-year basis. But, we also know that many people are stuck in these jobs involuntarily. The big question is whether people have sufficient mobility to be able to jump from the low end of the job range to the middle or upper end of the range. We suspect that this will depend heavily on their educational attainment over their lifetime.

Impact of Technology on Employment, 1971-81

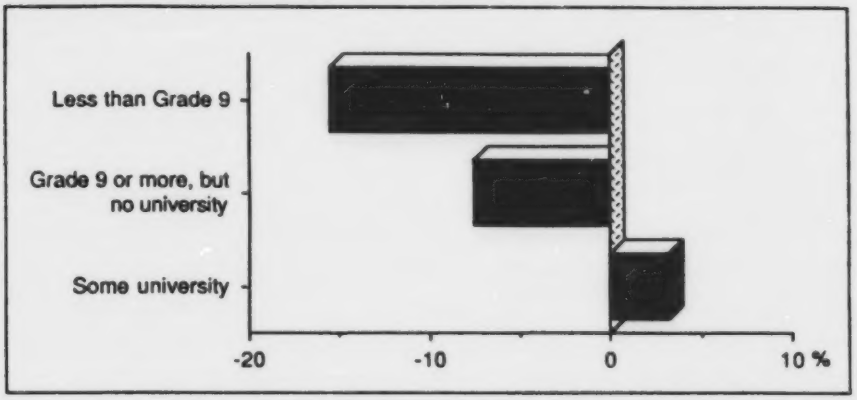


Chart 5 – Impact of Technology on Employment

The emerging job structure is calling for higher skills and more education. Technological change is leading to the disappearance of jobs that are normally held by people with low educational attainment. It creates new jobs for people with some postsecondary education. (The chart shows direct effects only.)

Contribution of Services to Employment Growth, 1967-88

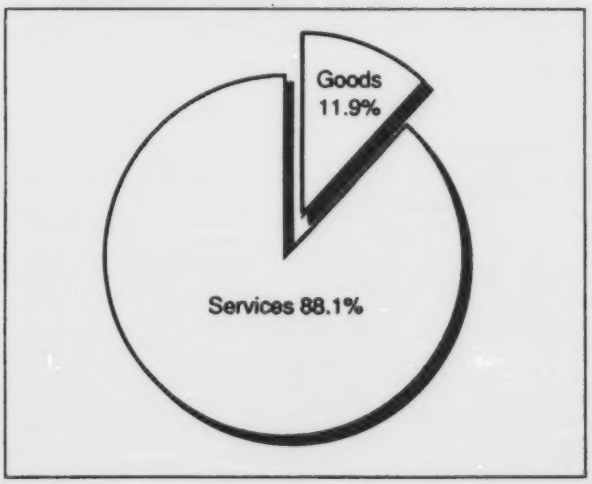


Chart 6 – Contribution of Services to Employment Growth

About 70 per cent of Canadians now work in the service economy. About 90 per cent of the new jobs created in the past two decades have been in the service economy. Even in the goods sector, manual jobs are being transformed into more skilled applications of computer-driven tools (e.g., metal-bashing). In short, the information economy is firmly established in Canada.

Incidence of Unemployment

(Percent of labour force unemployed at some point in each year)

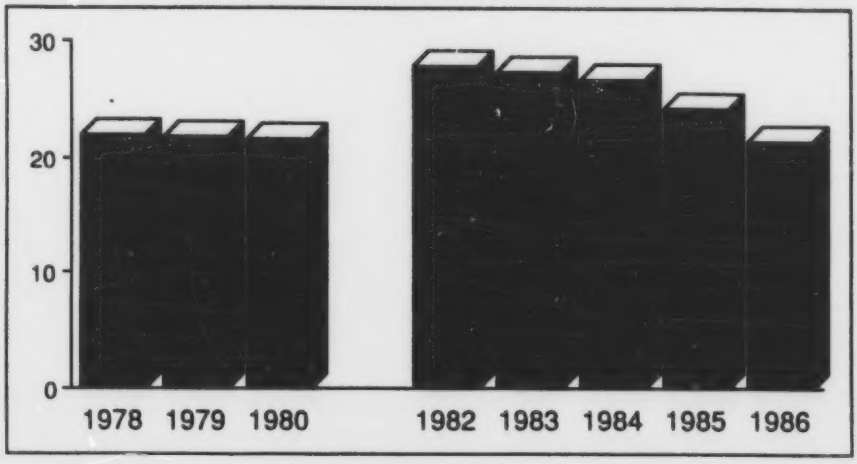


Chart 7 -- Incidence of Unemployment

Finally, we must come to terms with the fact that people will be changing jobs often -- voluntarily, and involuntarily. More than 20 per cent of the work force are now experiencing unemployment each year. (The number was higher after the recession.) Also, about 28 percent of workers change jobs each year, without experiencing unemployment. In almost every case, these people need to acquire new skills and new knowledge. And we know that their basic capacity to learn is strongly influenced by the basic skills they learned in school.

Chart 8 -- The Link Between Unemployment and Schooling

The flipside of this is the relentless trend in the relationship between the level of schooling and the rate of unemployment. In 1975, the unemployment rate for workers with less than nine years of schooling was a little over 8 per cent, about 1 1/2 percentage points higher than the average for all workers. By 1988, the gap between the two groups had almost doubled to 2.8 percentage points.

Workers with low levels of education have always had a hard time securing a job. But employment is more and more based on knowledge and ability to use information. The figures provide stark proof of how education affects the life chances of young people.

Many educators resent the emphasis that we economists place on education as preparation for a career. I do not think that this is the only value of education, but we cannot ignore the fact that education is our primary means of preparing young people for independence, and a crucial element of that independence is the ability to earn a living. It is also, for many of us, our prime outlet for making a contribution to society -- you teach and I am a public servant.

This is not a new challenge, by any means. Here is a quote from 1958 (when I was in high school), by Professor C.E. Phillips of the Ontario College of Education.

"Large numbers of pupils leave school at Grade 10, as soon as they are old enough to escape. They offer as the most frequent reason that they found little of interest or value to them in school. Although it is impossible to awaken and retain the interest of everyone, secondary schools must continue to grapple with the problem of reducing apathy and awakening keen, constructive interests."

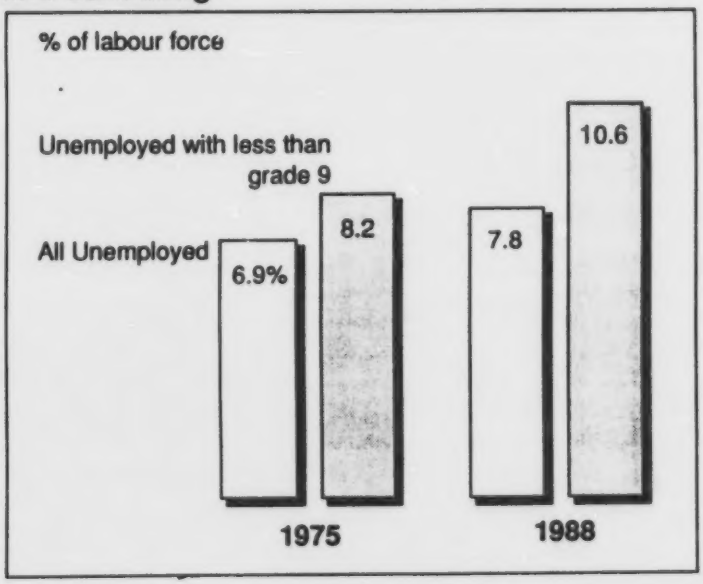
He went on to suggest that the high school program "should be centred in service and the development of the ability to live and work with others."

But recent events highlight the stresses on education today:

- Teachers and parents march in the streets as a strike at the Ottawa Board of Education stretches past a month.
- Referenda in several communities turn down increases in local school taxes.
- Parents ask for new cultural elements from abroad to be incorporated into the curriculum, and want handicapped children integrated into regular classes.
- Experiments continue in changing the basis for teachers' salaries.
- Demographic trends indicate roller coaster changes in the numbers of students and teachers.
- Business and government take a higher, and often critical, interest in education.

We, at the Council, are convinced that much of this debate on education is searching for scapegoats rather than focusing on a clear diagnosis of the problem. We have no agreed measures of quality, so how do we know that quality is deteriorating, let alone who is responsible?

The Link Between Unemployment and Schooling



THE FRAMEWORK

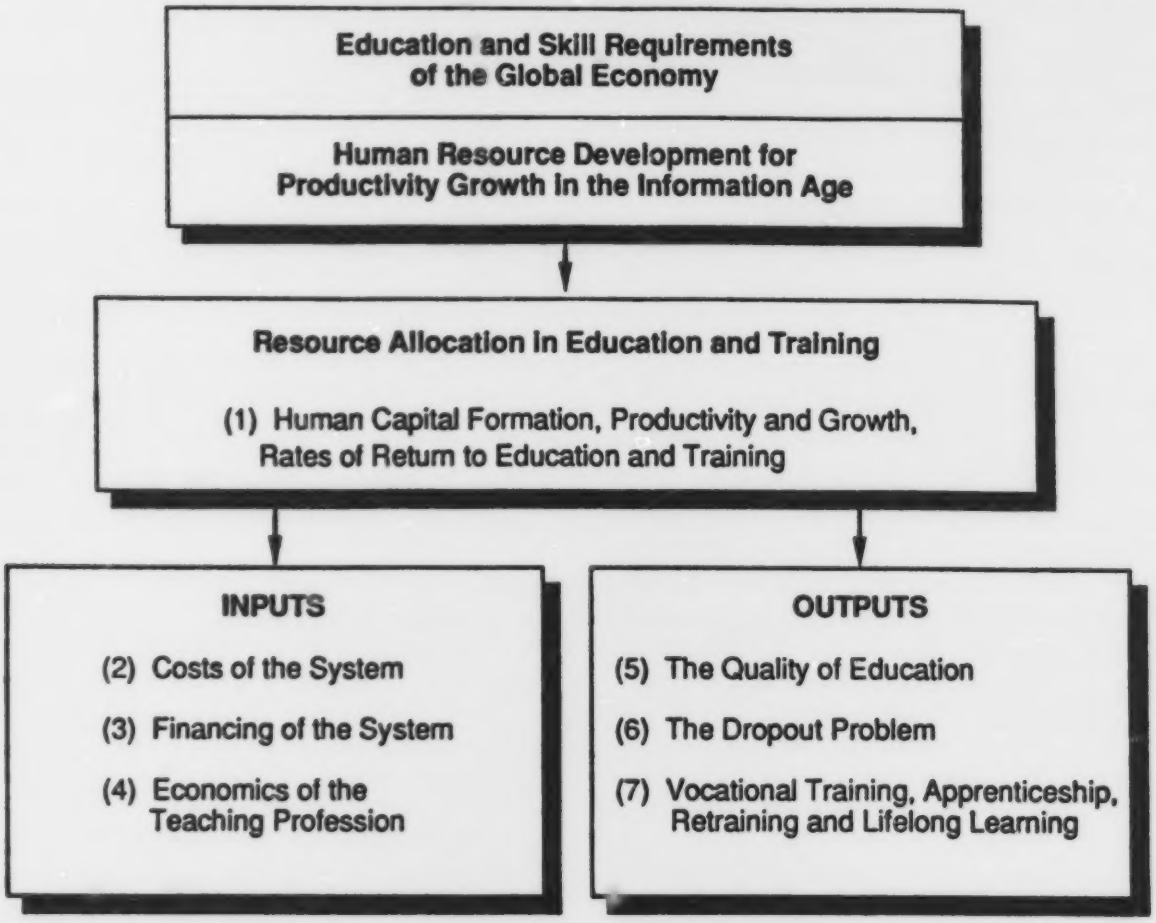


Chart 9 – The Framework - Research Project on Education

Here is a framework of our research project on education. We are going to concentrate on two themes -- quality and resource allocation.

Study one will consider the formation, productivity and growth of human capital, and the rates of return to education and training.

The other studies will investigate the following topics: the costs of the educational system; the financing of the system; the economics of the teaching profession; the quality of education; the drop-out problem; and vocational training, apprenticeship, retraining, and lifelong learning.

Let me highlight three of the study areas for you:

1) The Quality of Education

There seems to be little agreement on what education should actually accomplish, what constitutes quality, and how to measure it. There is rising concern about functional illiteracy in the labour force, extending even to those entering university. There are also complaints about the lack of numeracy, inadequate knowledge of science among the young. Is the criticism justified? Our objective here is to try to measure quality. We are at the beginning stages and we have no results yet. But success may help to direct public attention away from costs, and onto the values of education -- classical and contemporary.

We have also commissioned papers interpreting the results of the international studies of educational attainment in mathematics and science. These papers will be published this summer.

Meticulous interpretation of the results of the Second International Mathematical and Science Studies may reveal how well our students actually perform by international standards, just before entering postsecondary education. The science study also permits comparisons among the eastern, central and western provinces of Canada. Some previous studies have suggested that performance levels rise, in provincial systems, as one moves from east to west. This hypothesis deserves close scrutiny.

2) The Drop-Out Problem

Every professional teacher has felt disappointment, even anguish, when he/she sees a person with great potential disappear from school. Who drops out? Why? What can we do to reduce the number? Many consider that, soon, all jobs will require a high school diploma as a minimum requirement. We think between 20 and 30 per cent of students do not complete high school -- but we are not sure.

The questions we will pose include: What are the correct figures? How did this develop? How does it compare to other industrial countries? How many drop-outs later acquire high school diplomas or higher qualifications? Should more of the actual and potential drop-outs receive special attention and alternatives to present programs?

3) The Economics of the Teaching Profession

In Japan and Germany, teachers have high prestige and high pay. In the United States, the opposite is true. In America, among senior high school students intending to go to college, those planning to enter education as a career have generally low ratings.

We have no comparable information for Canada. What would it show? What is the age structure of our teaching staff? How many new teachers shall we have to train?

Teachers are now paid essentially on the basis of seniority, not according to shortages in particular subjects, or quality of teaching. What are the appropriate qualifications for teaching particular subjects to particular grades?

The comments by Professor Phillips that I quoted earlier observed that keen, constructive interests are required of students. This is even more true for teachers -- they are in the front lines for a lifetime.

Canadian society is beginning to recognize the stake we all have in an effective education system. The next step will be to agree on what Canada's needs are and how we can work together to meet those needs. If we focus on needs, then greater understanding, consensus, and a commitment to excellence should follow.

I can assure you that my colleagues and I, at the Economic Council, intend to make our contribution to that understanding of the vital role of education in our future.

Impact of the Federal GST on School Systems, Teachers and Teacher Organizations

David Perry

Senior Research Associate
Canadian Tax Foundation

There are few times in Canadian history when tax policy has been more popular as a topic for public debate, both formally and informally, around the board table or across the garden fence. The GST has elevated tax to the level of free trade, Meech Lake, or the Stanley Cup finals.

Why all the attention now? The federal manufacturers' sales tax (MST) has been with us since 1924, and has been of more and more disservice to our country as the years rolled by. I am sure that the litany of faults are familiar to you all by now, but let me review them quickly. The tax discriminates against Canadian manufacturers and favours importers in our domestic market. It hinders our exporters - manufacturers, natural resource industries, and the service sector - in competition with countries who already use the VAT or do not use consumption taxes extensively. It is capricious in its incidence, striking as it does on a narrow range of manufactured goods, and exempting a very broad range of services. It increases the cost of all goods and services in Canada because it is applied to a host of items used by business, such as building materials, furniture and non-production related equipment, and even the paper towels in the washrooms. If you assume that these indirect tax costs are passed along to Canadian consumers, then we all bear the burden of the tax well in excess of the nominal rates.

One of the main attributes of a tax should be that it is visible, and that every citizen should be aware of how much she or he is paying. Because the MST is levied on goods leaving the factory gate, it is impossible even to estimate the amount of tax buried in the price of a good that has been through a complex distribution chain, going through distributor, jobber, wholesaler and then retailer, each imposing a mark-up on its purchase price, which already has an invisible tax.

What is of more pressing importance in this debate, however, is the MST's weak performance as a revenue raiser for the federal government. The tax applies to a limited range of goods, and misses the service sector entirely. Thus, the tax does not increase as quickly as the economy as a whole. The economist describes the tax as having a low elasticity; that is, a given percentage increase in Gross Domestic Product (GDP) or personal income will produce a smaller percentage increase in collections. This is not the case with the personal income tax, where, for example, an increase of 1 percent in GDP will produce an increase of about 1.3 percent in income tax collections. If the government wishes to maintain the relative position of MST in its tax mix, it must then resort to regular increases in the rate, as we have seen in the last six years. And each increase in the rate exacerbates the fundamental economic vices of the MST. A tax of 9 percent does much less damage to the Canadian economy than one at 13.5 percent.

The MST is further flawed in that it is subject to major avoidance, by separating manufacturing activities from other parts of a company's domestic operations, so that the tax is applied on the basic cost of manufacturing the good before related costs such as transportation, advertising, and warranties are added. In contrast, a fully integrated company will remit a tax of 13.5 percent on all of these associated costs. While this device may make it easier for our manufacturers to compete against exports in the domestic market, it threatens to erode the federal government's revenues.

Thus, while the economic and equity arguments in favour of the switch to the GST have been given prominence, the reason for pressing on with this obviously unpopular measure must rest ultimately on the revenue bind in which the federal government now finds itself. A simple reduction in the MST would reduce the harmful effects of that tax. But the cost in terms of reduced revenue makes such an option unthinkable.

Thus something has to be done about the MST - either fix it, replace it, or forget about sales (consumption) taxes as a major source of revenue.

The sad fact is that it is virtually impossible to fix it without reforming the whole system. The MST is so flawed that the prudent way to fix it is to replace it with a Value added tax, which is the tried and true, widely accepted, state of the art consumption tax as used in 48 other countries.

I am sure that you have heard all this before, but let's take a moment to look at the third option - forgetting about consumption taxes. This has not received as much attention.

The federal government dismissed the idea for three reasons. The first was that consumption taxes are seen as a necessary part of any tax mix. They are used by most of our major trading partners, most of whom use the VAT, and to eliminate consumption taxes here would increase the load on income taxes. Since the VAT can be removed from exports but income taxes cannot be, our exporters would be at even more of a disadvantage in international markets.

The idea of mixing consumption taxes and income taxes, as we do now and as the federal government proposes to continue to do, also provides a better mix of taxes, so that the weaknesses of one tax can be offset by the strengths of another. Those who successfully avoid income taxes will thus share the cost of government by paying tax on their purchases. There is a further argument - that consumption taxes do not impose a double tax on savings and are thus in a sense fairer and economically more neutral taxes. Add this to the notion that consumption, rather than income, represents a better measure of an individual's demands on the economy and thus his or her appropriate contribution, and you have a strong, although not unassailable, justification for continuing to tax consumption.

The more pragmatic justification for maintaining consumption taxes in the federal tax system is that they would have to be replaced with higher income taxes. The Minister of Finance has argued, not incontrovertibly, that the required increase would make our income taxes prohibitively high. He notes that our major trading partners have recently gone through some variation on the U.S. style income tax reform, with a lowering of rates and a broadening of bases. Additional personal income tax hikes now would put us in an uncompetitive position, and we would see emigration and a severe reduction in the supply of capital in Canada.

To load more on the corporate income tax system would be counter productive, since most industrialized countries are in competition for corporate income tax base. Multinationals, who dominate most domestic economies, can easily shift profits for tax purposes from one country to another by changing the prices that affiliates pay for research, licensing, royalties, and management services, or by changing the form of intercorporate borrowing and lending. Thus an increase in the rate of tax on profits in Canada would simply result in the export of taxable profits, to the benefit of the treasury of another country with lower tax rates.

These last two arguments, the level of personal and corporate income taxes, are the most telling at this stage in the discussion. The GST is part of a continuing process of tax reform. Some

progress has been made, but much remains to be done. Tax reform takes place within the current political and social consensus, and reflects current values and current concerns. Perhaps we need to take a broader view of our entire tax system, taking into account longer term economic and especially social concerns. The taxation of income, wealth, and consumption should be examined as a whole, but Canada, like most other industrialized countries, has been taking the review process one piece at a time. Such broader reviews need more time, however, and in the meantime, there can be little doubt that the GST will become part of our tax system within the next 12 months or so. There is some doubt about the precise timing.

Canada will be unique among nations when it introduces the GST, for it will be the only country with both a VAT and lower level retail sales taxes. This will cause horrendous problems for business, and could create confusion for consumers. I think that it is reasonable to assume that this will be a temporary phenomenon, however, for the provinces seem likely to come on board a joint federal-provincial GST (the national sales tax that Wilson once espoused). It is politically expedient for provincial governments to oppose the GST now, but it will be financially and politically expedient for them to join later, "when the federal tax has made it impossible for the provincial government to impose intolerable burdens on their own citizens". While it may take some time for all provinces to join, I would keep a close eye on Quebec over the next seven months.

Even though the GST is set to go, there are still a number of design details to be ironed out, such as the precise treatment of the MUSH sector (municipalities, universities, schools, and hospitals), the treatment of native peoples, and details regarding charitable and other not-for-profit organizations. There remain the administrative details, regulations, forms and staffing for the federal government to work out. The private sector will need time to change its bookkeeping systems, and even its cash registers, to reflect the new system, and it needs all of the details before it can finalize the modifications. It also needs some time to work out new price lists. If the Senate does extend its hearings until October, and introduces major amendments at that time, the January 1, 1991 date will become impossible to meet, and we shall see a delay of three to six months. No more delay can realistically be allowed, because the waves of resentment have to fade before the government calls the next election.

I think that that is more than enough background. Let me turn now to the effects of the GST on the people that you represent. The effects will come from two features of the GST. The first is a significant shift in tax burden from business to individuals. Federal figures indicate that about $9 billion of the approximately $18 billion now collected in MST comes from business, in the form of taxes on indirect inputs, as I described earlier. Under the GST most of the taxes will be paid by consumers (with approximately the same amount paid by the public sector under each system). Thus the initial tax load on you and me will just about double.

This is not quite as serious as first might be imagined, since most of us end up paying the business share of the MST in the form of higher prices. The adjustment mechanism sounds simple; business lowers its prices to reflect the elimination of its own MST burden and we come out the same. The degree to which you buy this argument depends on your faith in the free market system and your own activities as vigilant consumers. There is an absolute increase in tax of about $3.8 billion to finance the enriched refundable sales tax credits, the cost of administration, and the additional costs to the federal government of indexing its tax and transfer system for the resulting inflation. Taking a narrow definition, however, the new GST will be revenue neutral, so the net effect on inflation should be minimal, held to the effects of that extra $3.8 billion, about 15 percent of current federal sales tax revenue.

It should be minimal. The department of finance clings steadfastly to the figure of 1.25 percent as the estimated, one-time increase in the Consumer Price Index (CPI). This assumes that all manufacturers will pass along the savings from the elimination of the MST on their products, and that each subsequent step in the distribution chain will also pass along all of that saving.

It further assumes that business will pass along the savings resulting from the elimination of tax on indirect inputs - the $9 billion that I mentioned earlier. This is more problematical, partly because the amounts are less visible, and, more importantly, because most businesses cannot identify the existing MST component in their costs. It will take some time for all businesses to realize exactly how much they are saving as a result of the switch to the GST, and then pass that amount along. There is an estimated $4 billion in tax presently collected on construction materials used in business capital investment. It may take even more time to identify this tax and pass it along in the form of higher prices. Indeed, the real effect of this tax may well have been to reduce the return on capital investment, and not to increase prices.

To the extent that business does not, or cannot, pass along all of the savings, the CPI will rise faster. The pessimists seem to take a figure of 2.5 to 3 percent as the "blip" if there is little pass-through. I think that you can expect a large blip earlier in the first months of the GST, with perhaps reductions later on, to the extent that the secondary effects of the change work their way through the system. The experience in other countries has been that there is indeed a blip, and that the CPI settles within 12 months. It will take time to see the effects of removing the tax from the indirect inputs of business. Much will depend on the economic climate next year. In the United Kingdom, the VAT was introduced at a time when inflation was just beginning to accelerate, and the new tax exacerbated the inflationary trends. In New Zealand, on the other hand, the general climate was deflationary, and the new tax had a minimal effect on the cost of living.

Quite apart from the "grand plan" effects of the GST, there are some very real problems for book-keepers, accountants, financial managers, and those who go to such people for operating budgets. There is no question that the simple feat of keeping track of input credits will create major problems for the accounting departments of all businesses, especially those accounting departments housed in shoe boxes.

Specific Effects of the GST

On the Canadian Teachers' Federation and the provincial organizations :

The dues payable to the provincial organizations will not be taxed to either the teacher or the organization. By considering the national body as being associated with the provincial units (something that you have to apply for under section 130 of the Act) the transfers to the CTF should qualify for an exemption. The Act defines the dues as exempt, and therein lies a catch. The organization will be fully taxable on its purchases, however, and will not be able to claim an input tax credit. Thus the provincial organizations and the CTF will see their budgets rise by something less than 7 percent of purchases.

What will be taxed? Obviously some items will be newly taxed federally, such as rent, heat and light, services, including service contracts on equipment, and consultant fees. To the extent that suppliers of these goods and services are now paying MST on their purchases, the increase will be somewhat less than 7 percent, as the input credits eliminate all tax paid by the suppliers.

Certain telecommunications services are already taxed at 11 percent, so some savings may be effected here. Some goods, such as furniture and the purchase of equipment will be effectively taxed less than under the existing system. Leases for equipment will also be taxed, so that the tax on the original good will be less than the MST but the tax will apply to the total, so it will thus also apply to the built-in financing costs. This may well change the buy-lease equation for organizations such as yours. The taxation of consultants, and temporary help agencies may also change the way the services and staffing problems are approached. These sorts of decisions are not material for businesses, since the input tax credit wipes out the tax, but without the credit, there is an automatic 7 percent penalty for using consultants and temporary help agencies instead of employees.

Both the national and provincial levels will notice an effect on travel and conferences. Where the travel costs are covered by expense accounts, there will be GST added to the bills. Air travel will be affected less than other forms of transportation, since the GST will be accompanied by a smaller reduction in the transportation tax. But other expenses (for bus or rail travel on the remaining trains, hotel and meal expense) will be newly taxed. Thus the travel bill for the regional and national bodies will increase, how much is problematical at this stage. Regional and national conventions or other meetings where the participants are responsible for their own expenses, will be affected by the increase in costs to the participants, and attendance may drop. The delegates may be less inclined to bring along spouses and children, but this may be considered an advantage by some. All in all, you might anticipate a drop in conference revenue.

It is difficult to estimate the increase in costs resulting from the GST. If the price of goods taxed under the MST increase by 7 percent, you should have a talk with your suppliers. Temporary help and consultants fees are the exception. Cleaning services could rise by less than 7 percent because of the change in tax status of cleaning supplies.

In summary then, the CTF and its constituent bodies will see their costs rise by something less than 7 percent. Dues revenue will not be affected, but ancillary revenue from conferences, and so on will be reduced to the extent that demand drops. These other activities do raise other problems, however, in that the activities will be taxable. The organizations will have to become tax collectors - registrants - and will be able to claim input tax credits for purchases related to those activities. The input credits will have to be calculated very carefully, and allocated in a "reasonable" fashion to the taxable activities. Thus, for example, a portion of the GST paid by the CTF on rent could be claimed as an input credit. The trick comes in determining the reasonable amount to be claimed. The accounting function becomes much more complicated.

Schools

The development of the GST has been a strange exercise in tax policy formation. The federal government, at the urging of provincial governments, indicated that the Municipalities, Universities, Schools, and Hospitals (MUSH) sector would pay no more under the GST than they now do under the MST. A simple promise, fraught with problems. How much does the MUSH sector pay now? Nobody knows. Did Wilson mean the MUSH sector on average, the municipalities, the universities, the schools and the hospitals individually, or did he mean by institution or by province by type of institution? Much negotiation has gone on as to how the commitment is to be interpreted and implemented. No details have been released, as the relevant organizations have been working closely with the department of finance. While the organizations would have liked the GST to allow them to buy tax free, with a later remittance of a specific percent of the

purchase price in lieu of tax, it seems unlikely that this will take place. Instead, the organization will get a rebate from the federal government equal to a predetermined percent of the tax paid. Thus, the initial budgets of schools will be hit with a new 7 percent on almost all of their purchases.

How will the finance offices treat this? If they allocate to each activity or each purchase the percentage rebate, probably in the range of 2 to 3 percent, then individual budgets will be constrained by the 5 or 4 percent net addition to costs. In view of the complexity of the bookkeeping system, however, many finance offices may opt instead to keep the rebate separate from each activity, so that your requisition for new text books in 1991, for example, will cost 7 percent more than in 1990. This would probably inhibit growth in operating budgets, while leaving the finance office with a nice, unallocated surplus. It may also result in some interesting discussions between the teachers and the accountants.

The legislation appears to take into account the ubiquitous fund drives used to raise funds for libraries, field trips, and so on. If the prices are less than $5.00, the sale will not attract GST, and there will be no extra paper work or new tax to collect. While still on this subject, sales to students of such things as locker rentals, school uniforms or parts thereof, and school paraphernalia will not attract tax if they are designed merely to cover cost, and there is no profit element. The original purchases will be taxable when the school buys them, however.

In the grander scheme of things, school budgets could be further restricted if the agreed percentage is not appropriate for that school, or if the rebate is not allocated carefully among schools in the board or activities in the school. There are a number of activities on which school boards will have to collect GST, including recreational night classes. This will mean a significant burden for the accounting department, and estimation of the input credits applicable to the taxable activities.

Effect on teachers

I would think that teachers could be considered middle class; that is, too well paid to take advantage of the refundable credit, but too cash poor to ignore the effect of an increase in the cost of living of 1.25 to 3 percent. The problem revolves around the design of 1991 and 1992 price lists. How much of the savings from the elimination of the MST will be passed along in the form of lower prices? The federal government assumes a full pass-through, so predicts a 1.25 percent increase in the consumer price index. This may prove overly optimistic, but the increase should be well under 3 percent. These increases are of course in addition to the regular increase of about 4 to 5 percent.

The replacement of the MST with the GST will cause a major change in relative prices that is masked by the attention to the CPI. Those items that were heavily taxed under the MST will see a reduction or small increase in tax, and total price, while those items presently not taxed directly will bear tax and have a higher selling price. The tax-free goods, such as food, will be relieved of the tax on their intermediate inputs and should see a price reduction. Services, especially those that are labour intensive, will rise by nearly 7 percent. (In all likelihood, the initial change will be to add 7 percent to the price, but as time goes on, the service industries will see the benefits of the elimination of the MST on their supplies, and should subsequently reduce prices.)

There are a number of goods and services that will increase, but less than 7 percent. The "exempt" goods and services (such as residential rent, dental fees, day care, and financial transactions) are not themselves subject to tax, but the sellers do not receive input tax credits, so that the cost of their purchases of goods and services will rise by 7 percent. New house prices will rise, the extent depending on the area, and the prices. Inevitably, the prices for older homes will also increase to maintain the relationship between new and old houses. This means a windfall, non-taxable gain for home owners, but only available to those that leave the country, since even residential rents will increase.

It will take some time for us as consumers to digest the effects of the change. The lower (relative) cost of food will be offset by the higher cost of clothes (now exempt), haircuts, aerobics classes, and books and newspapers. We will all have to rethink our spending priorities.

The big question is, of course, how much will prices increase. What will you and I have to pay in extra taxes as a result of the GST. The answer depends very much on our particular circumstances. There are estimates of the effect on average families, but there are few average families. The estimates for middle class families may be useful, if you can reasonably define what middle class represents. Certainly, a family of four with incomes of about $40,000 per year should see a minimum of $280 more in sales tax in 1991. Offsetting this will be reductions in income tax and increases in family allowance payments of $121 per year but this will not be realized until 1992 so the net increase would be $159 in that year. These figures are drawn from the department of finance documents so they reflect the most optimistic assumptions.

The pessimists expected an increase of about twice the finance figures, or about $400 to $500 in the first year. After that, the indexing mentioned above kicks in, at a higher level, so the net increase, 1992 over 1990, would be about $250 to $300 per year.

There are provisions in place to relieve the bottom end of the income scale from the worst effects of the GST. The Finance Minister stands by his commitment that families with income below $30,000 per year will be better off after the GST is introduced, and the current level of the refundable tax credits are intended to accomplish this. In a forthcoming article in the Canadian Tax Journal, however, Patrick Grady takes issue with the minister. If a less than perfect pass-through of the MST saving raises the CPI over the 1.25 percent figure estimated by Wilson, the refundable credits will not be sufficient to save that income level from tax increases.

Let there be no mistake, the GST implies a tax increase for middle and upper income individuals and families. And it is a tax increase that is reflected in the consumer price index. The result is that all individuals with full COLA clauses in their employment contracts will be fully compensated. Those without COLA clauses will obviously be going after full compensation. If all are successful, we run the risk of wage-push inflation that will tip the scales to a full-blown inflation cycle that will destroy the equanimity of the Bank of Canada.

The Governor has indicated that he will take into account the inflation resulting from the GST (whatever it may turn out to be) but that subsequent wage-push inflation will trigger automatic increases in interest rates, other things being equal.

Much will depend on wage negotiations in the next two years. The Finance Minister is asking us to recognize this as a tax increase, and to bear it bravely as public spirited Canadians. No one wants to take a cut in living standards, so everyone will be looking for a little extra in next year's pay packet. Private sector unions may have a tough time, because the economic slowdown may

make it harder to extract that extra bit from employers who have soft markets, and high costs already. It may be that the public sector wage negotiations will set the pace here.

Summary

The GST is technically a much better tax than the tax that it will replace. It is far better for the economy as a whole, for our exporters, and for improving productivity, than the MST. In a few years, we will begin to see some very real improvements, in terms of cheaper goods and higher incomes. It has some very real problems in administration. All businesses will be required to change their pricing strategy and their accounting systems. Small businesses in particular will find the paper burden onerous, especially until the provincial retail sales taxes are folded into the GST.

Most importantly, it does involve major shifts in the tax burden, and major changes in the relative prices of all of the goods and services that we consume. While educated guesses are being made on a regular basis, they are no more than that. We have no way of predicting. Much will depend on the pricing policies of every business in Canada.

As teachers, you face more than the average amount of uncertainty. School board budgets will be affected, and resources will be more scarce. As members of the CTF, you will also see higher costs.

There are some things that you can do. The first is obviously to learn how the new system will operate. The federal government has a series of documents that are designed to provide basic information. You can get them from your local MP, or from finance directly via the hotline. The basic source documents, departmental discussion papers, committee reports, and the legislation are all readily available, if not always crystal clear. The major accounting firms in Canada have all produced summaries and explanations of the GST and I am sure that they would be glad to provide them on request. Finally, when you have a specific question the toll-free lines of the department of finance can be used.

Armed with this information, what else can you do? As consumers, you must be even more vigilant than ever to ensure that the prices that you face are fair. You should expect that cars, furniture, appliances, home entertainment products (now taxed at 13.5 percent at the manufacturers' level and often sold directly to the retailer) will come down in price - even after the application of the GST. If they don't, ask questions, and call the special price monitoring agency to be established by the federal department of consumer and corporate affairs. Look for food prices to stay constant or maybe even drop. If they don't, you should find out why. Clothing and footwear should increase by no more than 7 percent. There will be a natural increase of about 4 percent or a bit more, so the price comparisons should take this into account. You as educated consumers, working with the help of organizations such as the Canadian Association of Consumers, can do much to ensure that the GST causes the minimum disruption.

As educators, you can focus the attention of your students on the price changes resulting from GST. Wouldn't it make a useful class project to monitor prices immediately before and after the tax change-over?

Finally, you could let this opportunity begin a closer evaluation of what you, as educated citizens, expect from the federal and provincial governments. Raise your longer run concerns with your representatives, or the candidates lining up for the next election. If you are fundamentally opposed to the concept of the GST, make it clear to them that you feel that other options for tax revenue should be explored in more depth, and with no deadlines hanging over the discussion. We are seeing a revolutionary change in our tax system, but the discussion took place in the rarefied arenas of the specialist until it had the appearance of a fait accompli. Let us get more open and informed discussion going now for the next round of changes, for they will be equally revolutionary.

Implications of Demographic Trends for Education and Teachers

Louis Rouillard

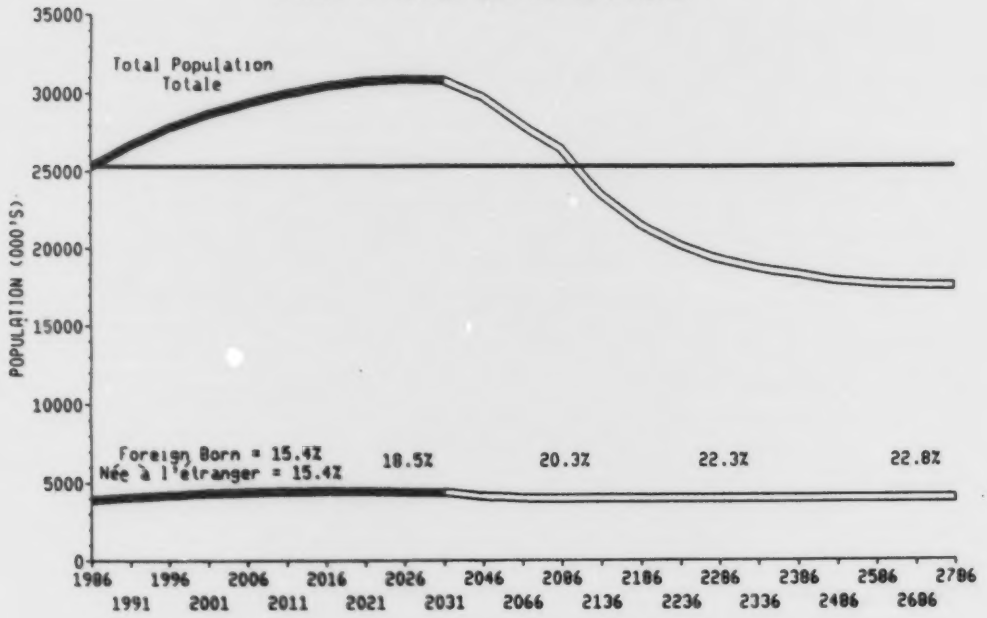
Research Director
Demographic Review Secretariat
Health and Welfare Canada

Introduction

On April 29, 1986, the federal government created the Review of Demography and its Implications for Economic and Social Policy to study possible changes in the size, structure and distribution of the population of Canada to 2025, and how these might affect Canada's social and economic life.

The Review's findings are based on all available information on the subject, including more than 150 specially commissioned studies prepared by scholars in economics, sociology, geography, demography, and others. These researchers come from all regions of the country. Special efforts were made to interest women researchers, and 20 percent of the studies are the work of women scholars.

CANADA, 1986, IMPLICATIONS OF CURRENT RATES
CANADA, 1986, INCIDENCES DES TAUX ACTUELS
TFR/ISF = 1.7; NET MIG. NETTE = 80,000



Implications of current trends for the future population

- The Canadian population will grow until 2026, peaking at about 31 million, then begin a slow decline.
- It will return to the current 25 million by 2086, eventually stabilizing at about 18 million.

Implications of current trends for the future population (cont'd)

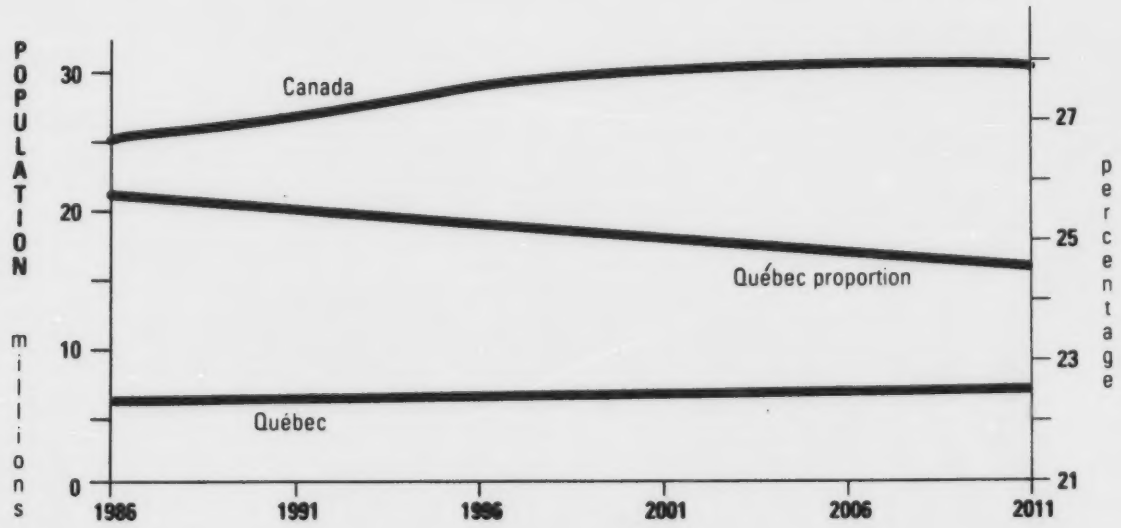
- All developed countries face a similar pattern of slowing growth and possible decline.
- If Canada had zero net immigration and current trends otherwise, growth would peak at 28 million in 2011; the population would still be above 19 million in 2086.
- As long as fertility stays below replacement, no given level of immigration, however large, will produce permanent population growth. However, the level at which the population peaks and its eventual size are both determined by the level of immigration.

The prospects for regional population growth

- Quebec's proportion of the Canadian population falls from 26 percent in 1986 to 24.5 percent in 2011.
- The Ontario share rises from 36 to 39 percent.
- The remaining eight provinces and the two territories should maintain their 1986 share of the population.

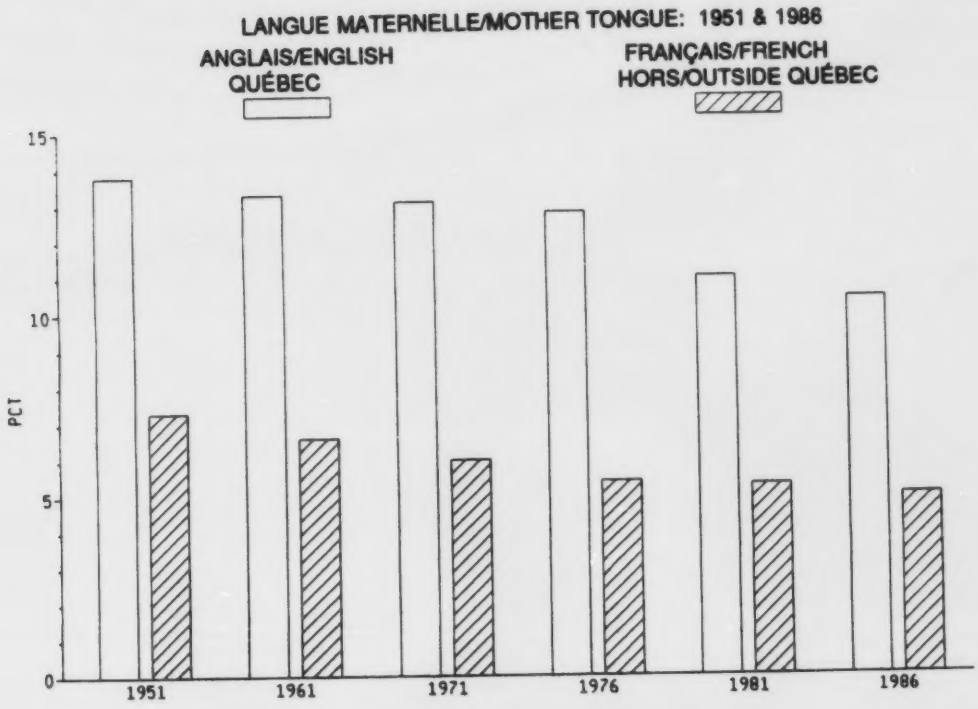
These conclusions follow from Statistics Canada projections to 2011.

THE PROSPECTS FOR REGIONAL POPULATION GROWTH: QUÉBEC



Linguistic duality

- From 1850 to 1950, the proportion of Anglophones and Francophones in Canada stayed at about 60 percent and 30 percent respectively.
- Since then differential fertility, immigration and linguistic mobility have decreased the proportion of Francophones to 23 percent of the population.
- At the same time, the linguistic homogeneity of major regions is increasing.

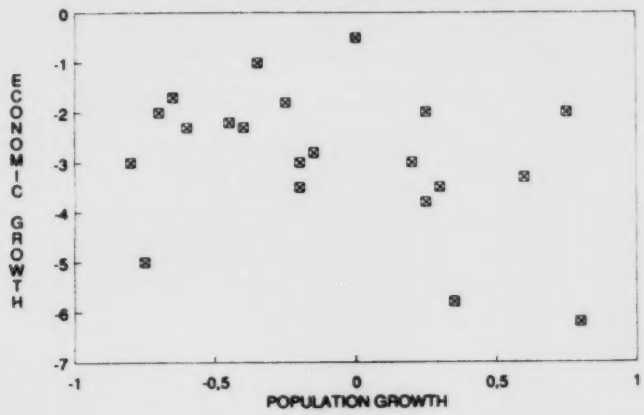


Population and economy

- The consensus among economists is that, within broad limits, population growth is not a major factor in economic growth or economic well-being in a modern economy involved in international trade, an economy such as that of Canada.
- At the same time, there is an upper limit determined by the ability of the environment to sustain the economic activity required to support a rapidly growing population.

Population and economy (cont'd)

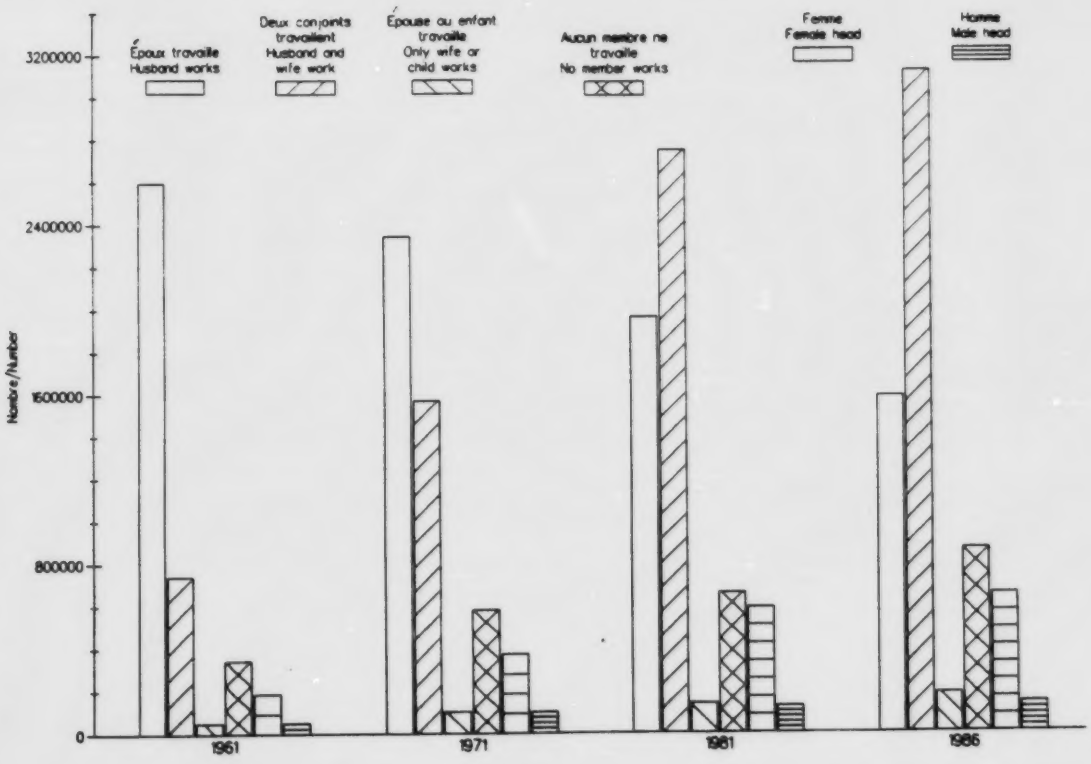
ECONOMIC VERSUS POPULATION GROWTH
OECD COUNTRIES, 1960 to 1985



The changing Canadian family

- In the last 25 years, the two earner family has replaced the one earner family as the commonest family type.
- The number of one-parent families has increased significantly.

FAMILLES/FAMILY; CANADA, 1961-1986



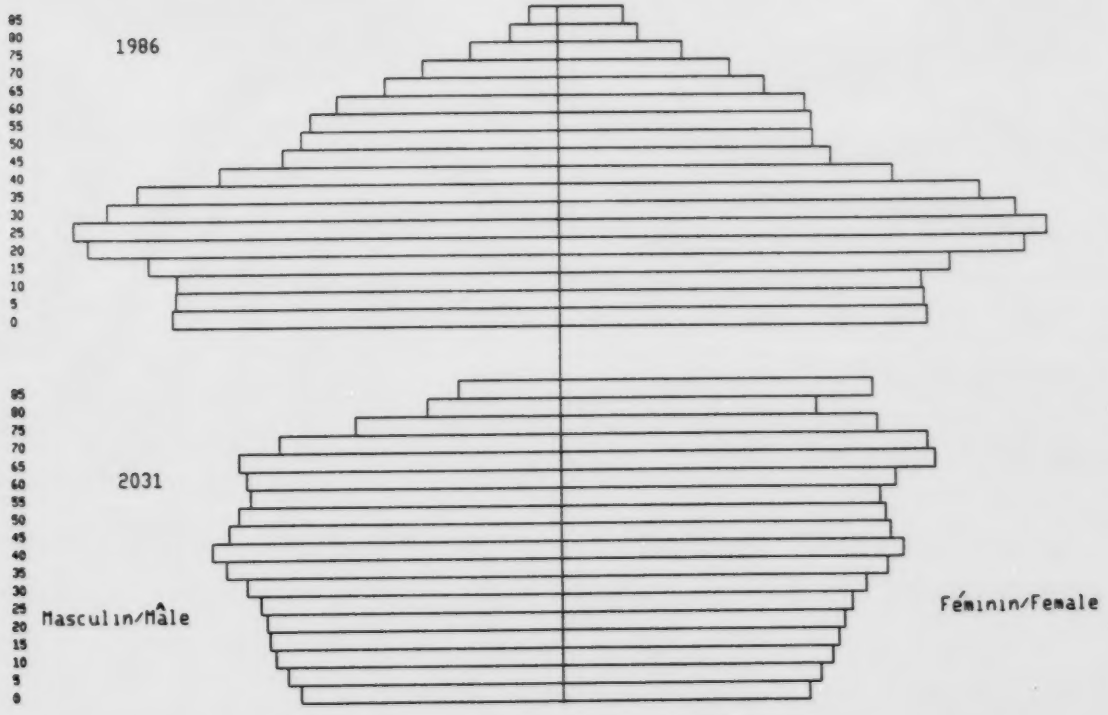
The changing Canadian family (cont'd)

- Movement from one type of family to another has become much more fluid.
- These changes reflect basic technological and social changes that have removed most of the household's economic functions. They are deep-rooted and therefore unlikely to change in the long term.

The aging of the population

- Ultimately, Canada will have a higher proportion of its population in the older age groups, stabilizing around 25 percent, and a smaller proportion of children.
- The cause of population aging is low fertility. The baby boom delayed the aging of the population; as a result, the pace of aging in the first decades of the next century will be all the more rapid.
- Population aging is at a more advanced stage in European societies such as Sweden and West Germany.

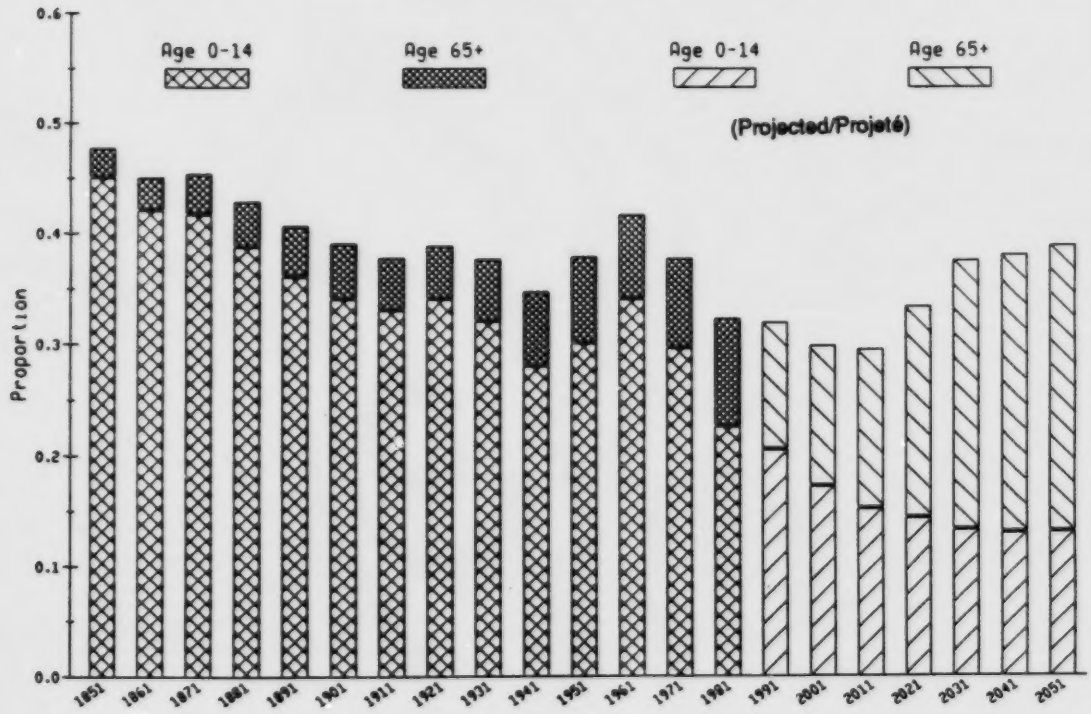
CANADA, STRUCTURES PAR ÂGE: 1986 ET PROJECTIONS POUR 2031
CANADA AGE STRUCTURES: 1986 VS PROJECTED FOR 2031



The aging of the population (cont'd)

- With changes in lifestyle and advances in prevention and treatment of illness, the age at which people are considered old is continually rising.
- Fertility is the major demographic force affecting the age structure. Foreseeable increases in immigration have, in the long run, no impact.
- Only a significant increase in the fertility rate will change the long-term trend toward an older society.
- Since the peak of the baby boom in 1961, the number of people supported by each member of the labour force has fallen sharply.
- The decline is now levelling off, but given current trends it will not turn upward for almost another twenty years, and fifty years from now it will not have returned to the level of the early 1960s.

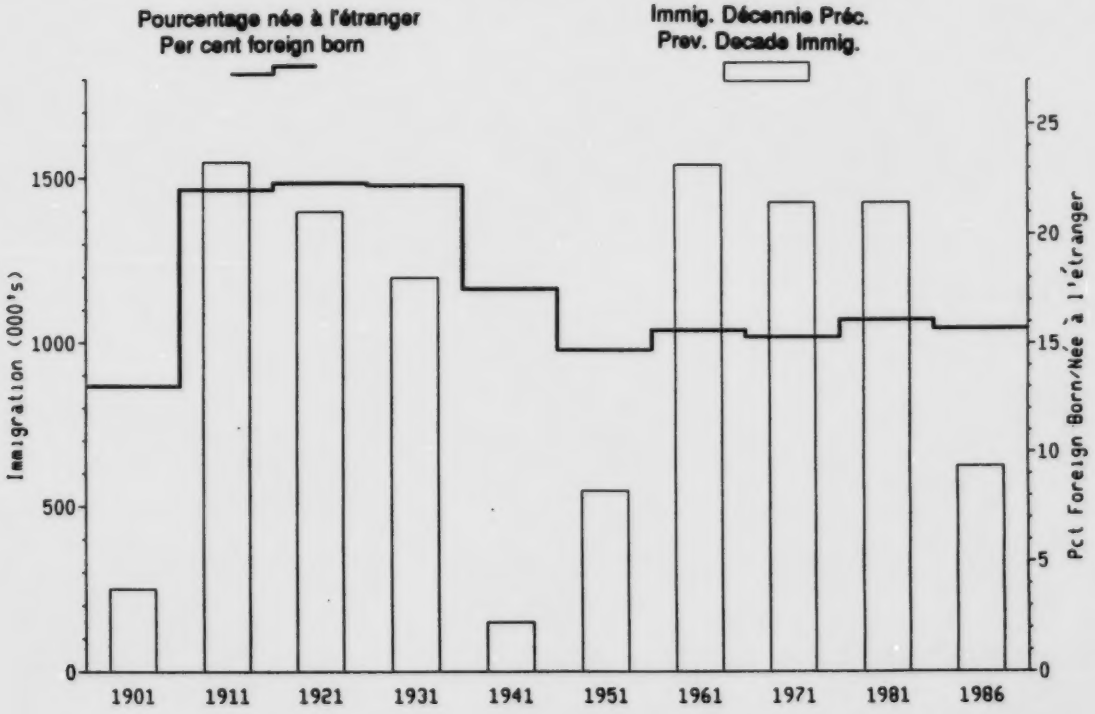
CANADA, 1851 - 2051
Age Structure of the Population, Actual and Projected
Structure par âge de la population, actuelle et projetée



Immigration and the population

- Canadians, whether native born or immigrants, go to where the opportunities are. Early in the century, they went to the new farmlands in the west, now they go to the major metropolitan centres.
- Immigration to Canada for the last four decades has been not a national but a highly focused phenomenon: focused especially on Toronto and Vancouver.
- The range of source countries has broadened. Although Britain and the United States are still important sources, immigration is far more diverse now than it was a quarter of a century ago.
- Immigrants are making a positive economic contribution to Canada. At the same time, they face the problems faced by their fellow Canadians as well as those of starting a new life in a new land.
- Part of the reason for the comparative success of immigrants is their higher average level of education compared to the Canadian born.
- Immigrants continue their historical role of reinforcing the trends in Canadian society, in particular the trend toward a better educated, culturally diverse, urban, cosmopolitan society.

CANADA, 1901-1986: IMPACT DE L'IMMIGRATION SUR LA POPULATION
CANADA, 1901-1986: IMPACT OF IMMIGRATION ON THE POPULATION



Issues requiring further study

Further research and consultation will be undertaken on:

- the aging society;
- the changing Canadian family;
- the changing metropolises: and
- the environmental implications of population.

Source: Charting Canada's Future: Report of the Review of Demography and its Implications for Economic and Social Policy

Overhauling Teacher Compensation and School Decision-making: the Rochester Experiment

Dr. Adam Urbanksi
President, Rochester Teachers Association

Thank you very much. I am delighted to be here today and to be visiting Ottawa on the same day as another reformer, Mikhail Gorbachev. I had the opportunity to meet many of you at last evening's reception, but let me say to all of you now that I don't stand before you today as a man who has all the answers. I have come to tell you about the reforms which are being implemented in the school district of Rochester, New York, -- a school district of high hopes and very stark realities. I have come to tell you how we in Rochester are attempting to be agents of change, agents who are striving to achieve two goals: firstly, to improve schools, and secondly, to make teaching into a genuine profession.

I represent a teachers' union in Rochester, New York, which believes that the contract is the floor -- and not the ceiling -- for what we ought to be doing for our clients, the students. The school board and the superintendent in Rochester believe in its teachers. We believe in peer review. We believe that a colleague who is not doing students any good is not doing the rest of us any good either. We believe that seniority provisions are not as important in a partnership between teachers and management as they were at a time when decisions were made unilaterally and without teachers.

We believe that there ought to be more incentives in education, and more choice for all -- for parents, for students, for teachers, and for administrators who believe in accountability by results and in differentiated staffing and performance-based pay. That's the kind of union I represent. We are not unique; more unions are becoming like that. We believe this is necessary because unless the adults in public education start getting their act together, we have little right to expect the kids to.

For me, as for many others, public education served as a vehicle for opportunity. I came to the United States as one of seven sons of little-educated but determined parents who, in 1957, escaped communist Poland is search of a better and freer life. Nearly four years, a dozen countries, and seven languages later, my family arrived in the United States.

I found out early on that even in this land of opportunity you have to work hard to get ahead. But at least the opportunity is here. And for me, the opportunity was presented by the public schools. If it weren't for them, I would not have been able to make a better life for myself and my family.

My story is not unique. Yet I fear that it is not typical either. For too many students from economically and educationally disadvantaged backgrounds, schools and society in general are failing. Public schools can and should be more effective. But to achieve this, we need major and fundamental reforms. Rather than merely tinkering with the status quo, we must restructure schools, transform the teaching occupation into a genuine profession, and empower all education stakeholders -- teachers, parents, students, and others -- with considerably more choices. Public schools of choice can constitute the deregulatory move that permits public education to be more responsive to the needs of a changing society.

Let me tell you a little about the situation in Rochester. We have both a tremendous, unique opportunity and also a desperate situation which is an ideal combination to get a consensus for change.

The opportunities come from the fact that we have a Board of Education whose general attitude is that power grows as power is shared, and a superintendent of schools who goes around talking about teacher empowerment and parent empowerment and student empowerment and leaves it up to the union president to talk about teacher accountability. We have a very supportive business environment, a very supportive political environment, contributions from the higher education level, a shared sense of trust between labour and management, and a shared sense of urgency about the problems that we face. We also have a willingness to try different things, even if it means that there is no guarantee of success, that we might fail, and that we might have to adopt Winston Churchill's definition of success: "going from failure to failure with undiminished enthusiasm".

Those opportunities are there in a context of tremendous challenges. Seventy per cent of our students are either Black or Hispanic. Sixty-five per cent come from below the poverty level. About forty-five per cent of our middle school children fail one core academic subject or more. Thirty per cent drop out. Fifty per cent of ninth graders never show up in the ranks of graduates at the end of twelfth grade. Eighty per cent of students entering Kindergarten are already tested a year or more behind in readiness skills. Eight out of ten. We are learning the hard way in Rochester, as I am sure others are in other urban districts, that children at risk get to be that way before they are five years old; and that schools and educators are behind the eight ball before they even get a crack at it.

We have day care centres in many of our high schools for the children of our students. We have some high school students who miss the first day of classes because they are registering their own children in our kindergartens. We have some students who have already had their third child.

The weapons possession problem in our district is so pronounced that the school board changed the student discipline code, which now says that we cannot recommend students for long-term suspension for "mere" possession of dangerous weapons. We actually have to catch them using the weapons, or prove that they're brandished with intent to use. In other words, this suggests there is a way to brandish a dangerous weapon without intent to use.

We have very, very significant problems in Rochester, and that's true throughout America's urban districts. I don't think it ought to be difficult for anyone to understand why we were able to get a consensus for change. Status quo is nothing but a euphemism for "the mess we are in" in urban districts. When you break down the statistics along ethnic, socioeconomic racial lines, then you see that the current statistics are an indictment of the current system. Indisputably, the current system is failing.

For example, in Rochester, while forty-five per cent of middle school children fail a core academic subject or more, twenty per cent of white children fail and sixty-five per cent of black children fail. And in the United States, each year more young black men are sent to prisons and jails than to colleges and universities. Twenty per cent of all our children live in poverty; fifty per cent of all black children in our nation live in poverty. By the way, the 20 per cent poverty rate for children in the United States is at least two times more than that of any other industrialized nation on earth.

So, we've had some significant problems, and they're continuing to haunt us. In a recent test of 17-year olds across the country, the National Assessment for Educational Progress found -- not taking dropouts into account -- only about 35 per cent of our high school seniors can read at the level of The New York Times. No more than 20 per cent can write a persuasive letter. Only 17 per cent can do a math problem that has more than two steps to it. And when you ask them to do something more complicated like read a graph or a chart or timetable - only 5 per cent can do it.

Other studies corroborate that. For example, one study revealed that 20 percent of sixth graders cannot locate the United States on a map of the world. All but 40 per cent of American high school seniors identify Israel as an Arab nation.

It's little wonder that 25 per cent of college freshmen in our country take not-for-credit remedial courses in either math or reading or writing, while the same percentage of entry-level employees in this nation has to be taught basic literacy skills before being taught the job. It's a multi-billion dollar expenditure in the private sector.

It seems clear to me that anyone who is aware of this data but remains opposed to change must be comatose. It's futile to agonize over whether or not to change because change will occur anyway. It's inevitable. What's optional is growth -- whether or not we will grow in the face of change. Of course, change is very difficult -- there are no guarantees in advance, and most people fear it.

There were those who opposed change in Rochester. Finally, and out of frustration, I challenged them. I asked the teachers who were worried about the proposed changes to raise their hands if they thought that I was smart enough to invent a system that would give them worse results than what they were already getting. It's virtually impossible. One thing is for sure: if we always do what we've always done, we will always get what we always got. And that's not good enough.

The problem with today's schools, in my opinion, is not that they are no longer as good as they once were. The problem is that they are precisely the same as they always were, and society is not, and our clients are not.

Schools as they are now were designed at the turn of the century, when the economic rage was mass production and the factory model. And that's how the schools still are. School administrators are perceived as floor supervisors, teachers as assembly line workers, and students as products. The kids come to me and I screw math on to them and then forty-seven minutes later they go to you and you screw social studies on to them and if they will only sit still for it, we'll do that to them seven times a day. And they're supposed to come out finished products. But it doesn't work; we're getting too many recalls. Children are not products, they are to be perceived as workers, and teachers as leaders, and administrators as leaders of leaders.

Technology is accelerating and changing at an incredible pace. All the information that is stored in all the libraries and all the computers of the world doubles every three years. The next generation of workers will have to think for a living. So we have to invent new schools. We have to reconsider how time is allocated, how space is utilized, how students are classified and how subject matter is divided. We have to change schools from top-down management to shared governance, from isolation to collegiality, from rule-driven values to value-driven rules, from emphasis on programs to emphasis on individual students, from compulsion to choice, from unexamined tradition to reflective practice.

We are recognizing that it is not safe to assume that teaching is telling, that learning is accumulating, and that knowledge is merely facts. As a matter of fact, if you assume that teaching is telling, then better teaching is better telling. And then why send prospective teachers to schools of education; why not send them to actor's equity to become better teachers? One problem with today's education is that too many teachers think they are safe in saying, "I taught them, but they didn't learn". That's like saying, "I cured him, but he died," or, "I built this building, but it's not here anymore". There can be no effective teaching without effective learning.

Teaching is not the most important dynamic in education. Learning is. We have to change the way the classroom is designed -- those neat, straight aisles that segregate students and force them to learn individually. When they go out into the work force and find they don't know something, their bosses will say, "What stopped you from leaning over and asking the person next to you? You're supposed to know how to get along with others and how to cooperate". In school, we call that kind of behaviour cheating.

And who says learning occurs best in 40-minute segments? And supposing we considered school work similar to office work -- who designed the office that way? If schools were offices, and I were a student, here's what would happen: You'd be the boss. You would come to me and say, "Here is your office, here is your desk; sit down. There will be 30 people in the office with you, but we don't want you to talk to any of them. In 40 minutes a bell will ring. You will pick up all your work, go upstairs to another room, and we'll give you a different job, and there will be 30 other workers with you, and we don't want you to talk to them, either. And when it's all over, and we want to know how well you've done your job, we will give you a series of choices. One of them will be the right one -- we'll see if you can pick it."

I think teaching and learning should be organized in schools that are centres of inquiry -- where learning is by doing within the context of meaning. We all know that people tend to remember about 90 per cent of what they do and 10 per cent of what they hear, and yet most learning is learning by listening and not by doing. And when you listen to kids, that's what they'll tell you. Kids are very wise; if they say "I hate school," the main reason usually cited is "because we don't do stuff". I think we have to change the way we organize our classrooms.

Right now the popular myth out there is that all you have to do to be a good teacher is to love to teach. That's on the order of saying that all you have to do to be a good surgeon is to love to cut.

We need higher standards in teaching -- standards that don't fluctuate from one region to another, from one time to another. Standards that are set *with* teachers, not just *for* teachers. Standards that teachers participate in enforcing. There is nothing wrong with teachers being involved in deciding who is good enough to stay in teaching; nobody knows the difference between good teaching and bad teaching better than the best teachers themselves. That's precisely why unions started -- as guilds -- for the purpose of setting standards in the trade -- not for the purpose of enforcing salaries.

If teacher unions are to become the voice of the profession, they will have to become involved in these hard decisions. Some already are. And to have a genuine profession means that teaching will have to have an induction system -- an internship program -- so that new teachers don't learn the job by trial and error and by making mistakes on their first batch of students. They will learn from expert veteran teachers.

And, as a genuine profession, teaching will also require a promotion system so it won't be necessary to promote teachers out of teaching every time you promote them in teaching. And to be a genuine profession we must also have accountability, but accountability to the clients, not the bureaucratic accountability that, as most of you know very well, is nothing but a joke in most instances.

And, of course, a genuine profession is one that also requires a professional level of pay and professional working conditions. Unless we improve teaching salaries we will continue to draw from the bottom quartile of college graduates. It's a hard truth for me to admit, but it is indeed true that the overwhelming majority of American teachers come from the bottom quartile. There's a joke at home that to become a principal in Texas all you have to have is at least two losing seasons as a football coach. There are some exceptions -- terrific, brilliant people who could be brain surgeons but opt instead to go into teaching. These are the exceptions, however, and only competitive wages will enable us to compete with other professions for our share of smart people.

If one were to design a "profession" that would virtually guarantee isolation from one's colleagues, be devoid of intrinsic rewards, and lack most of the important characteristics of a real profession, one could hardly find a better model than the current lot of teachers.

Consider the evidence:

- Teachers learn their trade through "sink or swim" methods. New teachers serve no internship and as much is expected of them on their first day on the job as is expected from a 30-year veteran.

- Teachers cannot be promoted -- except out of teaching. Consequently, a teacher's status, pay, and responsibilities are not substantially different at retirement than on the day that teacher was hired.

- Pedagogical decisions are made by nonpractitioners. The "top-down" management model provides for decision making by persons most removed from the classroom. Principals and other administrators have the authority to decide but teachers are responsible for student outcomes.

- Teachers are evaluated and "assisted" by non-practitioners, who can see that the window shades are all evenly drawn but can rarely assess the teacher's professional competence or knowledge of subject matter.

- The few teachers who lack competency are neither assisted nor removed. Administrators are unwilling or unable to use the processes available to ensure quality teaching.

- Teachers work in almost total isolation, without opportunities for collegial consultation on classroom practice. School time is actually structured in a way that limits professional interaction among teachers.

Let me tell you about the changes to the teaching profession which we have implemented in Rochester. The cornerstone of the effort to restructure schools and reform teaching is the Career in Teaching plan. (See Appendix). It is an attempt to transform the single-level teaching occupation into a four-tier profession.

On the first tier, we have intern teachers. These are the new practitioners without prior teaching experience. They teach under the guidance of more experienced mentor teachers.

This attacks head-on a major obstacle to effective student learning: the inability to match at-risk students and the toughest teaching assignments with the most experienced and expert teachers. Under the current structure, the most difficult assignments and most challenging students often fall, by default, to the least experienced and the most vulnerable teachers. Veteran teachers can choose to avoid such assignments -- largely through existing seniority rules. There is probably a correlation between that dynamic and the fact that seven out of every 10 beginning teachers in the United States leave the classroom before their tenth year of teaching.

On the second tier of the structure is the resident teacher. This status can be earned by teachers who have successfully completed a year of internship but have not yet achieved tenure or received permanent certification to teach.

Professional teacher status is conferred only on those who have earned their tenure and permanent teaching certification -- now requiring a master's degree.

At the top of the structure are our lead teachers. Lead teachers are selected on a voluntary and competitive basis by a panel that includes other teachers. They teach at least half-time (student contact is essential) and work also as mentors; or as consultants who select textbooks, write curricula, plan staff-development programs, and direct other instruction-related tasks; or as demonstration teachers who model teaching with an open-door policy. Lead teachers must have at least 10 years of experience, may have to work for up to 11 months, and receive a salary differential. They work with students at risk, teach in remedial and/or enrichment programs, serve as adjunct professors in local teacher-education schools, and perform other duties required of instructional leaders and expert practitioners.

The Career in Teaching Plan provides for two-year lead teacher "terms" which may be renewable after completion of the screening and selection process for reappointment. This feature allows an automatic recycling of lead teachers to ensure access by all qualified candidates. This procedure permits successful lead teachers to reapply for positions and compete on equal terms with their peers; appointments require that excellence and leadership be sustained. No lead teacher designation would be for the remainder of a teacher's career without biannual review and recertification.

The lead teacher selection process is a key factor in the integrity of the career ladder. The pool of candidates is developed from all eligible district teachers. Criteria requires classroom excellence, recommendations from various school associates, knowledge of peer coaching, evidence of professional growth, outstanding communication skills, demonstrated ability to work cooperatively with other professionals, and evidence of leadership skills. An extensive, focused interview completes the selection process. As a result, the group is accepted by their peers as bona fide "lead teachers".

The newly negotiated three-year agreement in Rochester raised starting teachers' pay by 52.4 per cent (from $18,983 in 1986-87 to $28,935 in 1989-90). Top pay for some lead teachers will be nearly $70,000 in the third year of the contract. The pact also calls for shared governance of instructional programs and school dynamics through a school-based planning process. Teachers will participate in decisions such as filling vacancies for staff positions in their schools. No longer will strict seniority be the determinant for voluntary interschool transfers. Indeed, the school-

based planning team at each school will screen all applications, interview all applicants, and select the candidates who best fit the ethos and the particular needs of that school. This form of expanded choice -- rather than strict adherence to blanket rules - will go hand-in-hand with the "schools of choice" system district-wide.

The contractual language for school-based planning, perhaps the most promising and the most important of our negotiated "agreements to agree", merely established the outside parameters -- intentionally omitting the details. The specifics were developed with substantial input from teachers, school administrators, parents, and others. At each school in the Rochester City School District, a team of "stakeholders" makes many of the decisions that, in the past, were made at Central Office or by the school principal alone.

Administrators, parents, teachers, and, at the secondary level, students, make decisions through group consensus. Each school-based planning team enjoys an equal voice and decides on such matters as school budget allocations, school dynamics and procedures, instructional goals, and ways to measure academic progress. The group even has the ability to seek waivers from school-board policies and from contractual provisions to accommodate joint decisions.

Even more important than the specific provisions of the Rochester contract is the spirit of the settlement. Achieved through a process best described as "principled negotiations", the agreement is based on trust, mutual respect, and labor-management collaboration. Union and management share a joint commitment to the notion that excellence without equity is not worth pursuing; that unionism and professionalism are complementary and not mutually exclusive; that the collective-bargaining process can be used to build a genuine profession for teachers; that all stakeholders in public education should have greater choice; and that teacher empowerment must be accompanied by teacher accountability. But if accountability means assuming responsibility for the decisions and choices that one makes, then teachers, to be held accountable, must not be locked out of the decision-making process.

Admittedly, the jury's still out on the Rochester experiment. If students' performance improves, others may decide that investing in teachers may be a model for breaking the cycle of failure -- especially in urban public education. But if there is no evidence of appreciable improvement in student learning, then the public may very understandably conclude that they can get lousy results without additional investments -- so why throw good money after bad.

The success of the Rochester experiment hinges on whether we will be granted sufficient time to continue the efforts before the clamor for measurable results begins. Too many people, I'm afraid, expect too much too soon. And unfortunately, test scores are still considered to be the preferred indicators of education outcomes.

It's a scenario that repeated itself quite frequently last year. "All right, Urbanksi",. someone who stopped me on the street or in a store would say. "It's been months since you got that big fat contract for your teachers. So, are the kids doing better? Are test scores up?"
" Well, real change takes real time", I'd say in an attempt at self-defence. "That's nice," was a frequent retort, "but you took the money real fast!"

So I believe the situation is difficult but salvageable. Ours are not small dreams, they won't be easy to accomplish, but I believe that the most powerful revolutions in the history of mankind are revolutions of rising expectations. If we can inspire others to aspire to more it will be impossible to unring that bell.

I have learned two very important things since I came to the United States. One is that the difference is not so much between the economic haves and the economic have-nots, but rather between those who have hope and those who have none. I know from experience that poverty with hope is no tragedy. But poverty without hope is despair. And the second thing I have learned is that it pays to have a vision because the chances are that if you can envision it, you can probably achieve it.

APPENDIX

ROCHESTER CITY SCHOOL DISTRICT

CAREER IN TEACHING PLAN

JOINT STATEMENT OF INTENT
AND
AGREEMENT

May 11, 1988

Peter McWalters
Superintendent of Schools
Rochester City School District
131 West Broad Street
Rochester, New York 14614

Adam Urbanski, President
Rochester Teachers Association
277 Alexander Street
Rochester, New York 14607

CAREER IN TEACHING PLAN

Joint Statement of Intent

Superintendent Peter McWalters and RTA President Adam Urbanski entered into a tentative agreement initiating the new Career in Teaching Plan. In a radical departure from traditional career paths in education, teachers in the Rochester City School District will have career options that do not require leaving the classroom to assume greater responsibility in shaping and improving student attainment and performance.

The intent of the Career In Teaching Plan is to help improve public education in Rochester by providing an opportunity for exemplary teachers to inspire excellence in the profession, to share their knowledge and expertise with others, and to actively participate in instructional decision-making. The success of the Plan will be measured by improved student outcomes and attainment.

The Plan also establishes a method for developing and maintaining a corps of the highest caliber teachers in Rochester City Schools by incorporating into this agreement provisions from the previously negotiated Peer Assistance and Review Program, including both the Internship for new teachers and intervention for tenured teachers who are experiencing severe difficulties in the classroom. The Plan also calls for peer review in the evaluation of tenured, fully certified teachers.

The Career In Teaching Plan will be directed by a 10 member Joint Governing Panel composed of five members appointed by the Superintendent and five appointed by the RTA. The Panel will implement policy, delineate roles, responsibilities and success measures for each career development stage; and monitor and document the effectiveness of the Plan. The Panel also will recommend methods of addressing systemic issues affecting the Career In Teaching Plan.

All RCSD teachers will participate in the Career In Teaching Plan. The Plan provides for four career development stages: Intern, Resident, Professional and Lead Teacher. Assignment to the first three stages of the Career In Teaching Plan is based on teacher certification, tenure and experience in teaching. For example, newly hired teachers without New York State teaching experience will be Interns for their first year in the District. After successful completion of their internship, they will be Residents until they have received both permanent New York State certification and tenure in the District. Permanently certified, tenured teachers in the District will be Professional Teachers. Professional status is a prerequisite for applying for the new Lead Teacher positions.

The selection of Lead Teachers is based on an open competitive process; teachers, administrators and others could be involved in the selection of Lead Teachers. To be considered for a Lead Teacher position applicants must have a proven ability to work successfully with students who have the greatest needs and have demonstrated an ongoing commitment to improving student outcomes. Provisions for student and parent involvement in the selection of Lead Teachers will be developed and phased-in.

A number of different Lead Teacher assignments will be developed by the Panel in response to identified District needs. Each position will have a job description outlining the position's organization placement; the responsibilities and intended accomplishments; the reporting, supervision and evaluation procedures; and the appropriate compensation. Each assignment will include challenging teaching responsibilities, as well as profession related duties. All Lead Teachers must reapply for continued status every two years.

CAREER IN TEACHING PLAN

Agreement

The Rochester Career In Teaching Plan shall constitute an Agreement between the City School District of Rochester, New York and the Rochester Teachers Association. The provisions of this Agreement shall be effective May 18, 1988. This Agreement shall supersede any inconsistent provisions of the Contractual Agreement including its Appendices between the Rochester City School District and the Rochester Teachers Association dated July 1, 1987 - June 30, 1990. All other provisions of the Contractual Agreement including its Appendices by and between the parties shall remain in effect.

CAREER LEVELS

All full-time teachers active with the Rochester City School District shall participate in the Career In Teaching Plan.

The Career In Teaching Plan shall include four career development levels:

Level I	Intern Teacher
Level II	Resident Teacher
Level III	Professional Teacher
Level IV	Lead Teacher

Newly hired teachers shall be assigned to Level I (Internship) or Level II (Residency) as a condition of hiring. The Joint Governing Panel or its designee shall determine the status of each new hire. The assigned career development level will be included on the Personnel Department's Recommendation for Assignment.

All full-time teachers currently (1987-88) employed by the Rochester City School District will be assigned a career development level status by the Personnel Department on or before July 1, 1988. Career development levels will be reviewed on an annual basis by the Joint Governing Panel.

School administrative staff will receive notification of the career level status of teachers prior to the beginning of school.

The teacher's decision to advance from Level III (Professional Teacher) to Level IV (Lead Teacher) will be voluntary. Placement in the Lead Teacher category shall be based on an open, competitive process.

JOINT GOVERNING PANEL

The Career In Teaching Plan shall be directed by the Joint Governing Panel. The 10 member Joint Governing Panel shall be composed of five members appointed by the Rochester Teachers Association and of five members appointed by the Superintendent of Schools.

The chair will rotate annually between the two parties, with a Panel year defined as July 1-June 30. The chair for the first year shall be selected by a mutually agreed on procedure.

The Panel will propose, on an annual basis, costs of Panel and program operation to the Superintendent and the RTA President. Members on the Joint Governing Panel may be

compensated for services consistent with procedures developed by the Panel and approved by the Superintendent of Schools and the RTA President.

A quorum shall require the presence of seven members of the Panel. Decisions by the Panel shall require an affirmative vote of at least six Panel members.

During the initial year (1988-89) of the program, the Superintendent and the RTA President shall serve as non-voting ex officio members of the Panel.

The Joint Governing Panel will develop and make program and policy recommendations concerning implementation of the Career In Teaching Plan to the Superintendent of Schools and the RTA President. The Panel will implement policy and will delineate the roles, responsibilities, expectations and success measures for each career stage. In addition, Panel responsibilities may include but not be limited to: assuring coordination of activities with appropriate departments; monitoring and evaluating program development; and monitoring teacher career development and advancement under the Career In Teaching Plan.

The Panel will recommend additional policy and practice improvements related to systemic issues affecting the Career In Teaching Plan to the Superintendent of Schools and RTA President.

The Joint Governing Panel shall assume all PAR Panel responsibilities related to PAR Internship and Intervention. During 1988, the PAR Panel may assist in implementing the Career In Teaching Plan as approved by the Superintendent of Schools and the RTA President.

The Joint Governing Panel will develop procedures for soliciting and processing proposals for Lead Teacher positions in the District, including proposals developed by school based planning committees.

The Panel shall identify, in writing, the organizational placement; the responsibilities; the reporting, supervision and evaluation procedures; and the appropriate compensation for each Lead Teacher position and assignment. The Joint Governing Panel will develop the job announcement, application form and process for selection in each category of Lead Teacher.

The Panel will select Lead Teachers based on the qualifications for employment and additional criteria set forth in this document. At the Panel's discretion, other teachers and appropriate RCSD personnel may be involved in the Lead Teacher selection process. Selection of Lead Teachers for PAR Program Internships funded by the New York State Mentor Teacher-Internship Program shall be in accordance with the Laws and Regulations governing that program.

The Panel will direct and monitor the supervision and evaluation of Lead Teachers. The Panel shall approve a performance evaluation process for each Lead Teacher position. It is expected that, where appropriate, the evaluation of Lead Teachers will involve peers and administrators within the organizational unit to which the Lead Teacher is assigned.

The Joint Governing Panel shall recommend the level and type of compensation for each Lead Teacher position to the Superintendent of Schools and the RTA President. Such compensation shall be negotiated and mutually agreed to by the RTA and District.

The Panel shall monitor and document the effectiveness of the Career In Teaching Plan based on improvements in student performance and attainment and such other factors as it deems valid. The Panel shall report annually to the Superintendent and the RTA President on the status of the Career In Teaching Plan.

Concerns about any aspect of the Career In Teaching Plan may be appealed in writing to the Joint Governing Panel. The Panel will establish procedures for such appeals.

LEVEL I: INTERN TEACHER

Newly employed teachers with less than one year full-time teaching experience in their certification area in New York State shall be considered Intern Teachers. Intern Teachers may be assigned a PAR Program mentor for their first year with the District. Newly employed teachers who have had previous teaching experience may be excluded from Internship and may be assigned Residency status by the decision of the Joint Governing Panel.

The Internship experience will include extended expectations and requirements designed to: a) induct newly hired teachers into the District, the profession and the community; b) assist Interns to develop their pedagogical skills and to handle their other responsibilities; c) help Interns to develop the skills necessary to work effectively in an urban environment; and d) inspire teacher excellence. The extended expectations and requirements for Interns will be established by the Joint Governing Panel.

Tenured, permanently certified teachers who change tenure area may be assigned a mentor by the Panel.

Intern Teachers will be supervised and evaluated by their supervisor. Intern Teachers will also be monitored and evaluated by their PAR mentor (if one is assigned). At the end of the internship period, the Joint Governing Panel is responsible for making recommendations as to the continued employment of each Intern to the Superintendent and the RTA President. A copy of such recommendation will be given to the Intern. The Joint Governing Panel's recommendation shall become part of the Intern Teacher's Personnel file.

LEVEL II: RESIDENT TEACHER

Teachers who successfully complete Internship (Level I) with the District or who are exempted from Internship, but have not yet earned tenure in the Rochester City School District and/or have not yet earned permanent NYS certification shall be considered Resident Teachers.

The Progress of Resident Teachers shall be jointly monitored by the Panel and appropriate administrative staff. The Panel shall receive and review copies of Resident Teacher Evaluations for the purpose of identifying systemic issues and recommending policy changes. Responsibility for the recommendation or appointment to tenure continues to reside and is solely in the discretion of the Superintendent.

LEVEL III: PROFESSIONAL TEACHER

Teachers who are tenured in the Rochester City School District and have earned permanent NYS certification in their tenure area shall be considered Professional Teachers. Professional Teacher status shall be a prerequisite for eligibility for selection and appointment as a Lead Teacher.

It is understood that the Panel will develop and recommend to the Superintendent of Schools and the RTA President a system for evaluating Professional Teachers consistent with the values of

this Agreement. The evaluation system will be based on an assumption of competence, will provide opportunities for peer review, and will focus on and promote developmental and professional growth. The evaluation system shall incorporate peer intervention for teachers in need of remediation or assistance.

LEVEL IV: LEAD TEACHER

Lead Teacher positions will provide opportunities to highly qualified teachers for professional advancement, growth and leadership while remaining in the teaching profession. Teachers in the Rochester City School District will have career options that do not require leaving the classroom to assume greater responsibility in shaping and improving of public education in Rochester, as measured by student attainment and performance. Lead Teachers will increase the opportunity for success of students and teachers by exhibiting, teaching and inspiring excellence in the profession.

Lead Teachers shall agree to a schedule consisting of both teaching responsibilities (or direct student contact) and additional professional responsibilities. Lead Teachers shall agree to accept assignment(s) meeting the District's instructional needs as identified to the Joint Governing Panel by the Superintendent of Schools.

Lead Teachers' duties may include, but not be limited to, the following types of instruction-related or profession-related functions: mentor teachers, adjunct faculty at schools of education, curriculum development/implementation specialists; staff development specialists; test/exam specialists; research specialists; demonstration teachers.

The District will ensure the posting of Lead Teacher job announcements. Applicants may be considered for a variety of Lead Teacher positions, based on availability and the applicants' qualifications. Applications will be kept on file for one year for future consideration based on the expansion and/or needs of the program.

In addition to submitting a properly completed application form, each applicant will be required to have the following documents submitted to the Joint Governing Panel, Office of Teacher Personnel:

A letter of reference from a building principal and, if desired, another supervisor.

A letter of reference from an RTA Faculty Representative.

Letters of reference from two other RCSD teachers who are knowledgeable about the applicant's teaching skills.

One additional letter of reference from an individual knowledgeable about the applicant's professional skills.

Methods for soliciting parent and student input into the selection of Lead Teachers will be developed and implemented by the Panel by July 1, 1989.

All applications and references will be confidential.

Qualifications for employment as a Lead Teacher will include the following:

At least ten years of successful classroom teaching experience and/or direct student contact, five of which must be with the Rochester City School District.

Proven ability to work successfully with students who have the greatest needs.

Demonstrated outstanding classroom (or direct student contact) teaching ability.

Demonstrated effective written and oral communication skills.

Demonstrated ability to work cooperatively and effectively with other professional staff members.

Evidence of professional growth.

The following criteria shall also be considered by the Panel in the selection of Lead Teachers: commitment to improving student outcomes; knowledge and use of community support systems; involvement in professional activities; demonstrated parent communication skills; and evidence of leadership skills. Additional criteria and qualifications may be considered by the Panel, depending on the responsibilities of the position.

Selection as a Lead Teacher is not a guarantee of an appointment to an assignment. Lead Teachers shall work as a Lead Teacher until the Panel confirms that service is unsatisfactory or no longer needed. Lead Teacher designation will carry a two-year term. At the end of that time period, teachers must reapply and complete a screening and selection process in order to continue in the program.

Lead Teachers shall remain in the same tenure area, shall continue to accrue seniority, and shall have the right to return to their previous teaching position at the opening of the succeeding school year or as soon as practicable.

Lead Teachers on active assignment will receive compensation for their services, in recognition of their additional responsibilities. Compensation may include release time from regular teaching responsibilities and/or monetary compensation for positions requiring additional time worked beyond the professional work day and year.

SAVINGS CLAUSE

This Agreement and all provisions herein are subject to all applicable laws. In the event any provision of this Agreement is held to violate such laws, said provisions shall not bind either of the parties but the remainder of this Agreement shall remain in full force and effect as if the invalid provision had not been a part of this Agreement.

Le financement de l'éducation et les négociations dans le milieu enseignant : Tendances et questions

Actes d'un colloque

tenu à
l'hôtel Delta Ottawa
361, rue Queen
Ottawa (Ontario)

les 28 et 29 mai 1990

Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants
110, avenue Argyle
Ottawa (Ontario) K2P 1B4

ISBN 0-88989-236-9

Le financement de l'éducation et les négociations dans le milieu enseignant : Tendances et questions

Actes d'un colloque

tenu à
l'hôtel Delta Ottawa
361, rue Queen
Ottawa (Ontario)

les 28 et 29 mai 1990

Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants
110, avenue Argyle
Ottawa (Ontario) K2P 1B4

Introduction

L'Assemblée générale annuelle de 1989 a autorisé la tenue d'un colloque, si le besoin en était démontré, dans le cadre du programme des Services économiques pour l'année 1989-1990. Le Conseil d'administration de la FCE a décidé lors de sa réunion de novembre 1989 d'axer le colloque sur les tendances et questions relatives au financement de l'éducation et à la négociation dans le milieu enseignant.

Le colloque a été organisé grâce aux conseils et à l'assistance du Comité consultatif des services économiques de 1989-1990 dont les membres étaient : Karen Willis Duerden (NSTU) (présidente du Comité) (vice-présidente de la FCE); Jack Haggarty (ATA); David Kendall (FEO); Eileen Lennon (FEO); John MacDonald (NSTU); André Ouellet (AEFNB).

Le colloque avait pour but d'étudier les tendances et questions qui touchent le financement de l'éducation et la négociation collective dans le milieu enseignant partout au Canada. La première journée a surtout été consacrée aux grandes tendances et questions démographiques, économiques et financières qui ont des répercussions sur les écoles et sur le personnel enseignant. La seconde journée a porté sur la négociation dans le secteur public et dans le milieu enseignant. On s'est efforcé de remplir le mandat de la FCE quant à l'examen des mesures de politique générale qui ont des effets à long terme sur l'ensemble de la profession enseignante canadienne tout en permettant l'échange d'informations et d'opinions sur des tendances et questions précises qui touchaient la négociation.

Le présent rapport réunit les quatre principales communications présentées lors du colloque. Par mesure d'économie, les autres délibérations, surtout les panels-discussions, ont été omises.

Wilfred J. Brown
Directeur
Services économiques

TABLE DES MATIÈRES

Le rôle socio-économique de l'éducation

Maxwell, Judith 1

Incidence de la TPS fédérale sur les systèmes scolaires, le personnel enseignant et les organisations de la profession enseignante

Perry, David 13

Incidences des tendances démographiques sur l'éducation et la population enseignante

Rouillard, Louis 23

Révision de la rémunération du personnel enseignant et de la prise de décisions en milieu scolaire : L'expérience de Rochester

Urbanski, Adam 31

Le rôle socio-économique de l'éducation

Judith Maxwell

Présidente
Conseil économique du Canada

À mon sens, le système d'éducation doit être le miroir des traditions d'une société et l'amorce de ses espoirs. C'est par l'intermédiaire du système d'éducation que nous transmettons aux jeunes les valeurs du passé et que nous les préparons à jouer demain leur rôle de citoyens. Aussi est-il le moyen privilégié de donner à nos enfants les fondements sur lesquels reposera leur développement personnel et professionnel.

Les valeurs que nous transmettons à nos enfants détermineront le degré d'engagement et de tolérance des générations futures. C'est à l'école que nos enfants acquièrent les habitudes de travail qui seront pour beaucoup dans la facilité de leur passage au monde du travail, où - il importe de le rappeler - 90 % d'entre eux se retrouveront tôt ou tard.

Dans les périodes où la société se transforme rapidement, le système d'éducation accuse naturellement un certain retard. À cela s'ajoute la propension à imputer aux éducateurs la responsabilité de problèmes qui sont peut-être plus profonds, dont la source se trouve dans notre vie familiale, politique ou sociale. C'est l'une des raisons de l'ambivalence qui se manifeste au sujet de l'apport de l'éducation à la vie sociale.

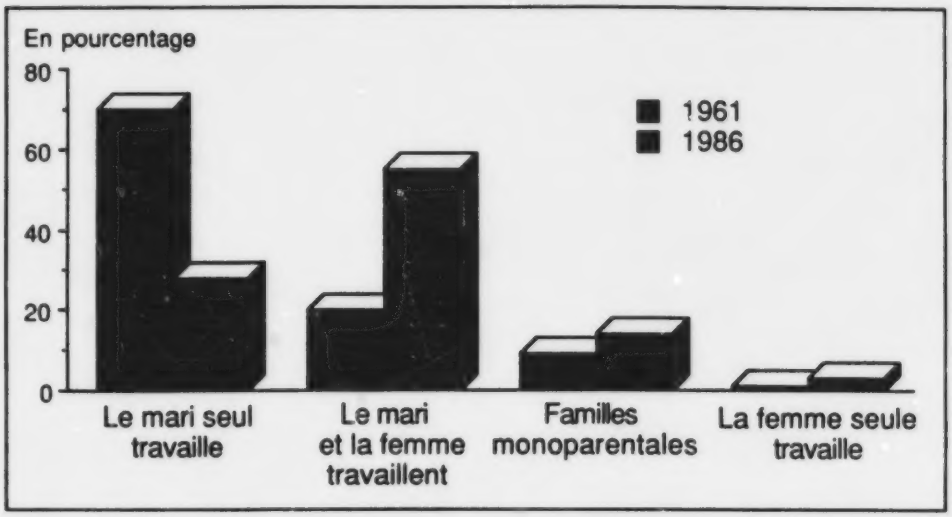
Cette ambivalence s'explique en deuxième lieu par l'importance accrue que reconnaissent les entreprises et les autorités publiques au rôle de l'éducation dans la performance du Canada sur la scène mondiale. Prenant connaissance des indicateurs de l'abandon scolaire et de l'analphabétisme, ainsi que de la pauvreté qui y est associée, ces intervenants sont consternés que de tels problèmes puissent se poser dans un pays qui consacre 45 milliards de dollars par an à l'éducation, soit 8 % de son PIB, et qui n'est dépassé à cet égard que par les États-Unis, lesquels - soit dit en passant - connaissent des problèmes analogues.

Je voudrais aujourd'hui vous entretenir de certaines des transformations profondes qui façonnent actuellement la société canadienne et des conséquences qu'elles risquent d'avoir sur le système d'éducation. Je vous exposerai ensuite les grandes lignes du projet de recherche sur l'éducation que le Conseil vient tout juste de lancer, et sur lequel j'aimerais avoir tout de suite votre avis. Je tiens à ce que le corps enseignant ait l'occasion de faire connaître ses vues tout au long de nos travaux et je suis heureuse à cet égard de vous informer que Wilfred Brown a accepté de siéger au comité consultatif du projet au cours des dix-huit prochains mois.

La société canadienne en mutation

Permettez-moi, pour commencer, de vous montrer quelques graphiques qui illustrent bien les changements que nous avons connus au cours des dernières décennies et ceux qui s'annoncent.

Évolution de la structure familiale, 1961-1986

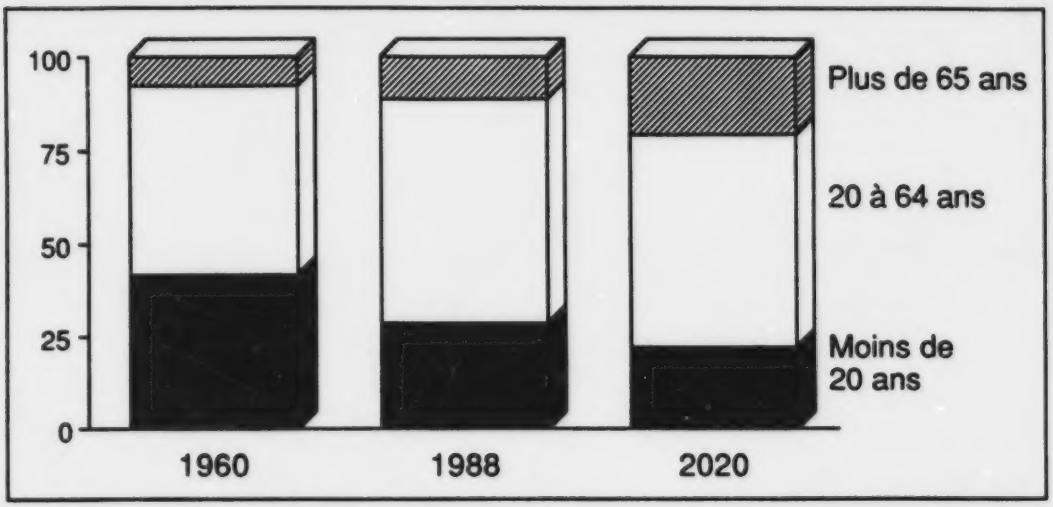


Graphique 1 : Évolution de la structure familiale

Dans la famille typique de 1961, seul le mari travaillait à l'extérieur (c'était le cas de 70 % des familles). Vingt-cinq ans plus tard, le nombre de familles où les deux conjoints travaillent à l'extérieur du foyer a quadruplé, tandis que le nombre de familles monoparentales a plus que doublé. La combinaison de ces deux phénomènes a fait qu'en 1986 les familles monoparentales et celles à deux revenus représentaient 70 % des ménages canadiens. Quel changement par rapport à l'époque où nous-mêmes étions enfants!

Cette évolution de la structure familiale touche sans doute les enfants de bien des façons, certaines positives, d'autres négatives. Comme tous les enseignants le savent, le temps et l'énergie que les parents consacrent à suivre l'éducation de leurs enfants peuvent être pour beaucoup dans leur motivation et leur réussite. Or, il se trouve que de plus en plus d'enfants doivent avancer dans leurs études tout en supportant la situation difficile que supposent la famille monoparentale ou la discorde conjugale.

Le vieillissement de la population

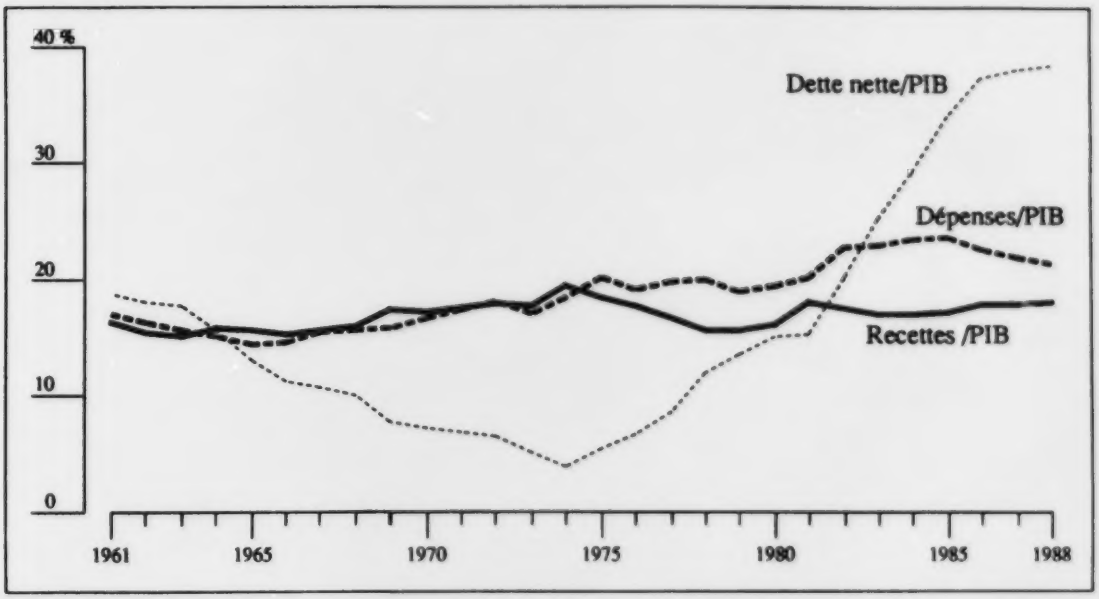


Graphique 2 : Le vieillissement de la population

En 1960, moins de 8 % de la population étaient âgés de plus de 65 ans. Il y a deux ans, nous en étions à 11 % et en 2020 nous en serons à plus de 20 %, ce qui représente presque un doublement en l'espace de 22 années. Les besoins de cette génération âgée, qui seront considérables, devront être assumés par leur famille et par l'État. Même si elles sont financièrement indépendantes, les personnes âgées ne seront pas des producteurs, ni des épargnants. Cela signifie que la société canadienne devra redistribuer ses ressources de façon à répondre aux besoins des personnes âgées. Le groupe d'âge des travailleurs actifs se rétrécira, si bien que ses membres devront être très productifs pour que s'accroisse le niveau de vie de tous les Canadiens. Cette situation incitera aussi davantage les femmes à demeurer sur le marché du travail.

Les enfants constitueront une proportion plus faible de la population, mais leur développement et leur bien-être revêtiront une importance capitale pour les autres générations. C'est ordinairement sur les jeunes que l'on compte pour insuffler du dynamisme et de la créativité dans le milieu du travail et le monde des arts, par exemple. La diminution du nombre de jeunes se traduira vraisemblablement par un souci plus grand de la qualité de l'éducation et reléguera peut-être au second plan la question de l'accès à l'éducation. Elle rehaussera également l'importance de l'éducation permanente.

Rapport des recettes, des dépenses et de la dette nette du gouvernement fédéral au PIB, Canada, 1961-1988

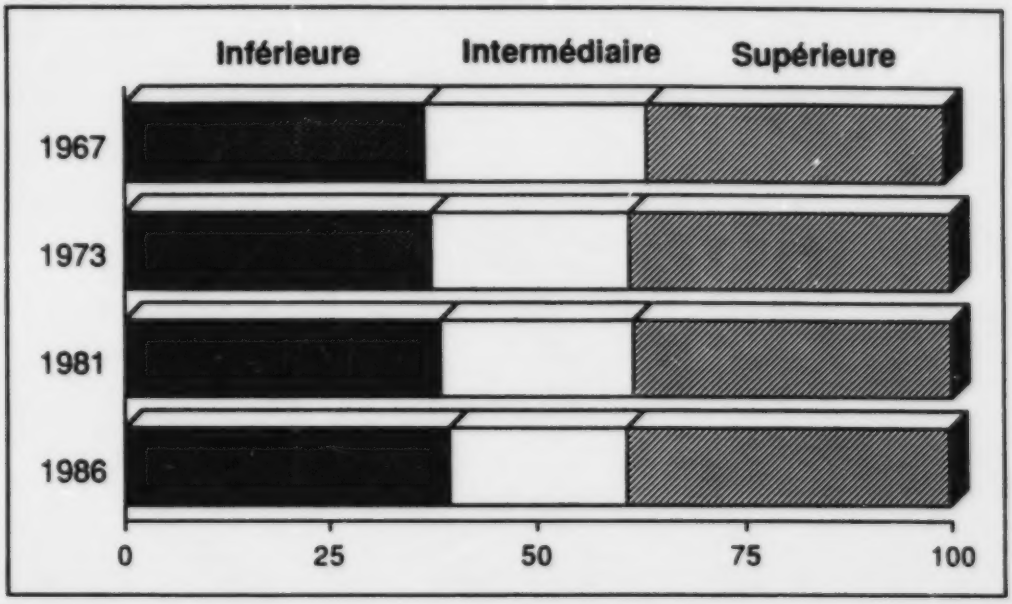


Graphique 3: Ratio des recettes, des dépenses et de la dette nette du gouvernement fédéral au PIB

À moyen ou même à long terme, un facteur crucial exercera son influence sur le système d'éducation. Il s'agit de l'érosion de la capacité du gouvernement fédéral de fournir des ressources financières au système d'éducation. Vous noterez que l'écart peu marqué apparu au milieu des années 70 entre les recettes et les dépenses a donné naissance au fil des ans à une dette fédérale considérable. Au cours de l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1990, les intérêts dus par le gouvernement fédéral sur la dette publique se sont élevés à 38 milliards de dollars (somme très comparable aux 45 milliards de dollars consacrés à l'éducation par les différents paliers de gouvernement). Les intérêts versés en 1989-1990 ont été supérieurs de 5 milliards à ceux de l'année précédente. Pour faire face à un alourdissement aussi considérable du service de la dette, le gouvernement fédéral devra augmenter les impôts ou réduire fortement ses dépenses. L'énorme fardeau que représente la dette est à l'origine des restrictions financières imposées à nos systèmes d'éducation et de santé car le poids s'en répercute sur les gouvernements provinciaux, les administrations municipales et, en fin de compte, sur les conseils scolaires.

Déclin des revenus moyens

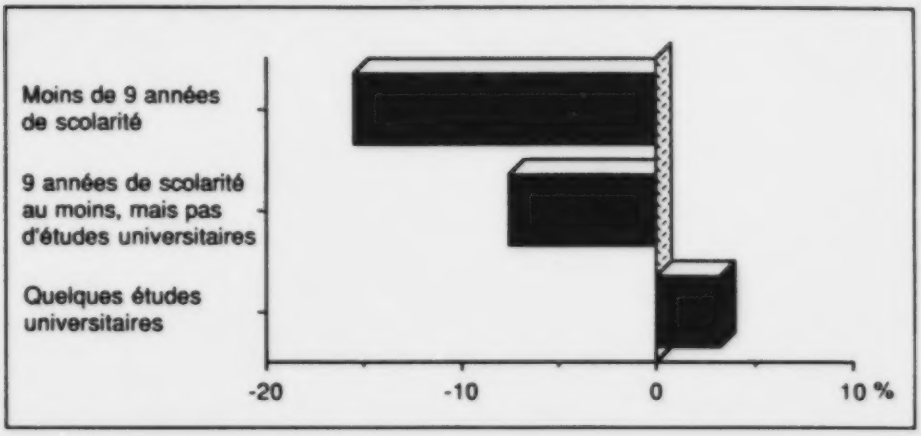
Pourcentage de la main-d'oeuvre dans les trois tranches de revenu, 1967-1986



Graphique 4 : Déclin des revenus moyens

Des travaux récemment réalisés par le Conseil ont permis de déceler une profonde transformation du marché du travail, à savoir la diminution de la proportion d'emplois à revenu moyen. Cette constatation nous aa menés à donner pour titre à notre rapport L'emploi au futur. Au Canada, nous assistons à la création de nombreux emplois bien rémunérés et relativement stables, d'une part, et de nombreux emplois mal rémunérés et relativement instables, d'autre part. Par contre, il y a relativement peu de nouveaux emplois de catégorie intermédiaire. Nous savons que beaucoup d'emplois mal rémunérés sont en fait occupés par des jeunes des deux sexes qui souhaitent travailler à temps partiel ou une partie de l'année seulement. Mais nous savons aussi que beaucoup de gens se trouvent involontairement confinés dans ce genre d'emplois. La question fondamentale qui se pose à ce propos est la suivante : les travailleurs ont-ils une mobilité suffisante pour passer du bas de l'échelle des emplois aux échelons moyens ou supérieurs de celle-ci? Notre hypothèse est que cela dépend dans une grande mesure du niveau d'instruction qu'ils auront atteint au cours de leur vie.

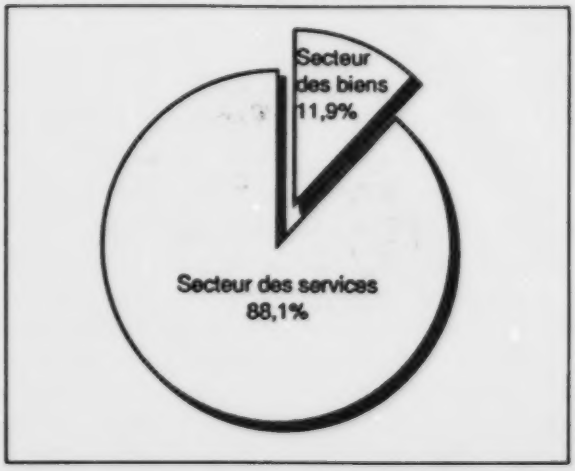
Incidence de la technologie sur l'emploi, 1971-1981



Graphique 5 : Incidence de la technologie sur l'emploi

La structure de l'emploi qui se met en place demande de meilleures qualifications et des études plus poussées. Le changement technologique entraîne la disparition d'emplois ordinairement occupés par des travailleurs peu instruits et la création d'emplois destinés à ceux qui ont fait des études postsecondaires. (Le graphique ne montre que les effets directs de ce phénomène.)

Apport des services à la croissance de l'emploi, 1967-1988

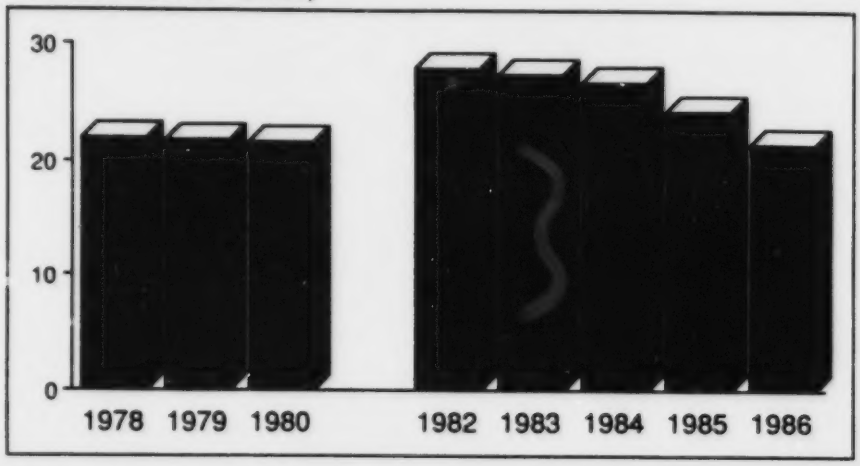


Graphique 6 : Apport des services à la croissance de l'emploi

Environ 70 % des Canadiens travaillent aujourd'hui dans le secteur des services et près de 90 % des emplois créés depuis deux décennies l'ont été dans ce secteur. Dans le secteur de la production de biens lui-même, les emplois manuels cèdent la place à d'autres qui font appel aux applications perfectionnées des machines commandées par ordinateur (dans le travail des métaux, par exemple). Bref, l'économie de l'information est solidement implantée au Canada.

Incidence du chômage

(Pourcentage de la population active ayant connu le chômage à un moment de l'année)



Graphique 7 : Incidence du chômage

Enfin, nous devons accepter le fait que les gens vont souvent changer d'emploi, volontairement ou involontairement. À l'heure actuelle, plus de 20 % de la population active connaissent le chômage chaque année. (Ce nombre était plus élevé après la récession.) De plus, environ 28 % des travailleurs changent d'emploi chaque année, sans pour autant faire l'expérience du chômage. La plupart d'entre eux ont besoin d'acquérir de nouvelles compétences et de parfaire leurs connaissances. Or nous savons que leur capacité fondamentale d'apprendre est étroitement liée aux aptitudes de base qu'ils ont acquises à l'école.

Graphique 8 : Lien entre chômage et scolarité

Ce qu'il y a de désolant à cet égard, c'est l'évolution implacable du lien entre le niveau de scolarité et le taux de chômage. En 1975, le taux de chômage chez les travailleurs comptant moins de neuf années de scolarité se situait à un peu plus de 8 % et était supérieur d'environ l,5 points de pourcentage à celui de la moyenne des travailleurs. En 1988, cet écart entre les deux groupes avait presque doublé pour s'établir à 2,8 points de pourcentage.

Les travailleurs peu instruits ont toujours eu des difficultés à se faire embaucher. Or, les connaissances et la capacité d'utiliser l'information comptent de plus en plus sur le marché du travail. Les statistiques ne montrent que trop clairement comment l'éducation influe sur les possibilités qui s'offrent aux jeunes.

De nombreux éducateurs trouvent que nous autres économistes mettons par trop l'accent sur le rôle de l'éducation comme préparation à une carrière. Je conviens que ce n'est pas le seul objectif de l'éducation, mais nous ne pouvons négliger le fait que l'éducation est le principal moyen dont nous disposons pour préparer les jeunes à acquérir leur indépendance, et l'un des éléments essentiels de cette indépendance est la capacité de gagner sa vie. C'est aussi, pour bon nombre d'entre nous, la principale voie par laquelle nous pouvons contribuer à l'avancement de la société... vous enseignez et je suis fonctionnaire.

Le défi n'est pas nouveau, loin de là. Voici ce que disait à ce sujet en 1958 (j'étais alors à l'école secondaire) le professeur C.E. Phillips du Ontario College of Education :

«Beaucoup d'élèves quittent l'école en 10e année, dès qu'ils sont assez vieux pour s'enfuir. Le motif le plus souvent invoqué est le peu d'intérêt ou de valeur qu'ils accordent à l'école. Bien qu'il soit impossible de susciter et d'entretenir l'intérêt dans tous les cas, les éducateurs du secondaire doivent continuer de s'efforcer de réduire l'apathie de leurs élèves et d'éveiller chez eux un intérêt vif et constructif.»

Le professeur Phillips proposait également que le programme d'études secondaires soit axé sur le service et le développement de la capacité de vivre et de travailler avec les autres.

Bien franchement, je crois qu'à l'école secondaire il est déjà trop tard; c'est à l'école primaire que doit commencer cet apprentissage de l'étude.

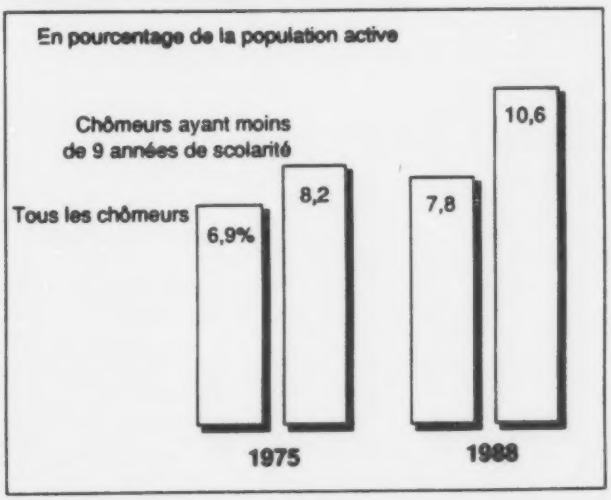
Mais la tournure récente des événements met en lumière les contraintes auxquelles l'éducation est soumise de nos jours :

- Des parents descendent dans la rue pour manifester aux côtés des enseignants du Conseil scolaire d'Ottawa, en grève depuis plus d'un mois.
- Dans plusieurs collectivités, les augmentations de taxes scolaires sont bloquées par les référendums.
- Des parents demandent que de nouveaux éléments de culture étrangère soient incorporés dans le programme d'études et veulent que les enfants handicapés soient intégrés dans les classes régulières.
- L'évolution de la grille des salaires des enseignants continue d'être soumise à des expériences.
- Les tendances démographiques annoncent une évolution en dents de scie du nombre d'élèves et de professeurs.
- Les entreprises et les gouvernements s'intéressent de plus en plus à l'éducation et leurs interventions sont souvent déterminantes.

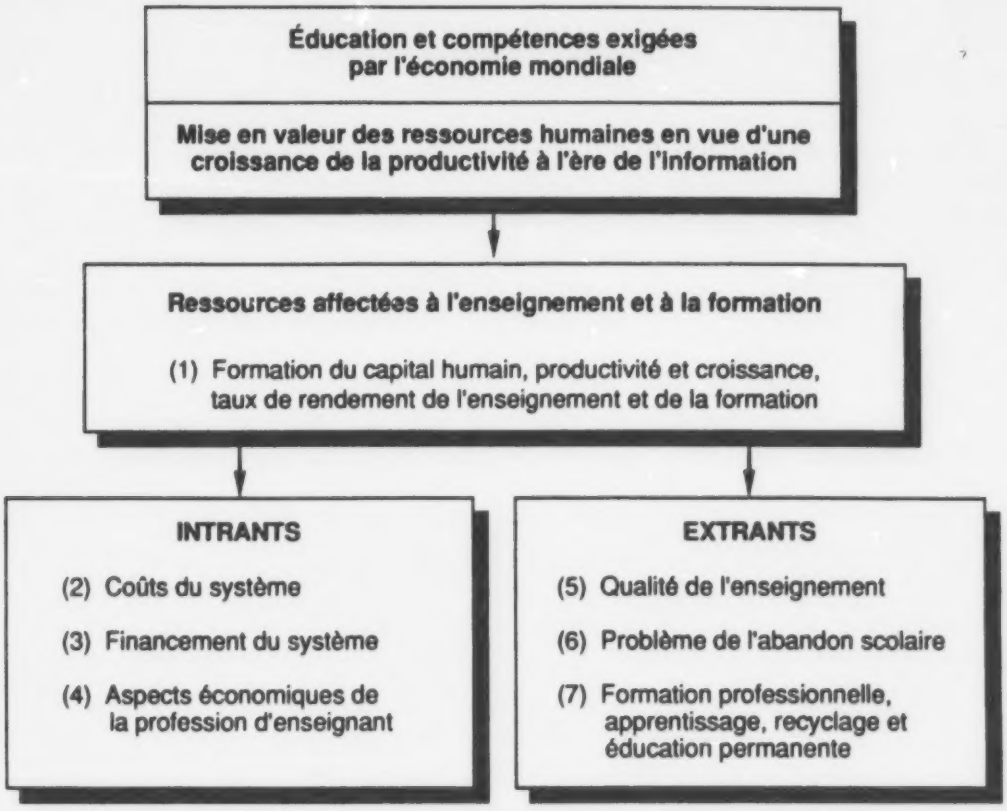
Nous, au Conseil, nous sommes d'avis que le débat actuel sur l'éducation ne vise trop souvent qu'à chercher des boucs émissaires plutôt qu'à établir un diagnostic clair du problème.

Nous ne disposons d'aucun moyen reconnu pour mesurer la qualité; dans ces conditions, comment pourrions-nous savoir si la qualité se détériore, ou encore qui en est responsable?

Lien entre chômage et scolarité



LE CADRE DE NOS RECHERCHES



Graphique 9 : Le cadre de nos recherches sur l'éducation

Notre projet de recherche sur l'éducation sera axé sur deux grands thèmes : la qualité et la répartition des ressources.

La première étude portera sur la formation, la productivité et la croissance du capital humain ainsi que sur les taux de rendement des systèmes d'éducation et de formation.

Les autres études aborderont les sujets suivants : les coûts du système d'éducation, le financement du système, les aspects économiques de la profession d'enseignant, la qualité de l'éducation, le problème de l'abandon scolaire et enfin la formation professionnelle, l'apprentissage, le recyclage et l'éducation permanente.

Permettez-moi de m'attarder sur trois de ces domaines d'étude.

1) La qualité de l'éducation

Les opinions semblent diverger quant aux résultats à attendre de l'éducation, à la notion de qualité et à la manière de mesurer celle-ci. On s'inquiète de plus en plus de l'analphabétisme fonctionnel constaté chez une partie des travailleurs, et même chez certains étudiants entrant à l'université. Des plaintes se font également jour quant à l'incapacité de calculer des jeunes et à l'indigence de leurs connaissances scientifiques. Ces critiques sont-elles justifiées? Nous allons nous efforcer de mesurer la qualité de l'éducation, mais nous commençons seulement nos travaux et n'avons encore aucun résultat. Si nous atteignons notre but, cela pourrait cependant contribuer à amener le public à détourner son attention des problèmes de coût pour la porter sur la valeur de l'éducation, tant classique que contemporaine.

Nous avons par ailleurs commandé des études visant à interpréter les résultats de deux enquêtes internationales sur le niveau des élèves en mathématiques et en sciences. Elles seront publiées cet été.

Un examen minutieux des résultats de la deuxième enquête internationale sur les mathématiques et de l'enquête parallèle sur les sciences devrait nous renseigner sur la manière dont se classent, par rapport à la norme internationale, les élèves canadiens sur le point d'entreprendre des études postsecondaires. L'enquête sur les sciences permet également de faire des comparaisons entre les provinces de l'Est, du Centre et de l'Ouest du Canada. Des études antérieures donnent à croire que, parmi les systèmes d'éducation provinciaux, les niveaux de réussite augmentent à mesure qu'on se déplace vers l'ouest. Cette hypothèse mérite un examen plus poussé.

2) Le problème de l'abandon scolaire

Tous les enseignants ont un jour ou l'autre éprouvé la déception, et même la douleur, de voir un élève riche en possibilités disparaître de l'école. Qui sont les décrocheurs? Pourquoi abandonnent-ils l'école? Que pouvons-nous faire pour en réduire le nombre? De l'avis de beaucoup, il faudra bientôt un diplôme d'études secondaires, au minimum, pour exercer n'importe quel emploi. Or, nous estimons - sans toutefois en être certains - que de 20 à 30 % des élèves ne terminent pas l'école secondaire.

Nous chercherons à répondre aux questions suivantes : quels sont les chiffres exacts? Comment cette situation s'est-elle installée? Comment le Canada se situe-t-il par rapport aux autres pays industriels? Combien de décrocheurs obtiennent-ils plus tard un diplôme d'études secondaires ou des titres supérieurs? Faut-il accorder une attention spéciale à un plus grand nombre de décrocheurs et de jeunes susceptibles d'abandonner leurs études, et leur offrir d'autres options que les programmes actuels?

3) Les aspects économiques de la profession d'enseignant

Au Japon et en Allemagne, les enseignants jouissent d'un grand prestige et sont bien payés. Au États-Unis, c'est tout le contraire. Parmi les élèves américains des écoles secondaires de deuxième cycle qui projettent d'aller au collège, ceux qui pensent faire carrière dans l'éducation ont généralement des notes médiocres.

Nous ne disposons pas d'informations comparables pour le Canada. Si nous en avions, que révéleraient-elles? Quelle est la structure par âge de notre corps enseignant? À combien de nouveaux professeurs devrons-nous offrir une formation?

À l'heure actuelle, la rémunération des professeurs est essentiellement fonction de leur ancienneté, et non du manque d'enseignants dans certaines disciplines, ou de la qualité de l'enseignement. Quels sont les titres de compétence nécessaires pour enseigner telle ou telle matière dans telle ou telle classe?

Le professeur Phillips, que j'ai cité il y a quelques minutes, estimait qu'il fallait éveiller chez les élèves un intérêt vif et constructif. C'est encore plus vrai pour les enseignants, qui sont sur la brèche leur vie durant.

La société canadienne commence à reconnaître l'enjeu que représente pour tous ses membres l'efficacité du système d'éducation. L'étape suivante consistera à nous entendre sur ce que sont les besoins du Canada et sur la manière dont nous pouvons unir nos efforts pour y répondre. Si nous concentrons notre attention sur les besoins, nous devrions parvenir à une meilleure compréhension de la situation, à un consensus et à une volonté d'excellence.

Je puis vous assurer que mes collègues du Conseil économique et moi-même ne négligerons rien pour faire comprendre le rôle crucial de l'éducation pour notre avenir commun.

Incidence de la TPS fédérale sur les systèmes scolaires, le personnel enseignant et les organisations de la profession enseignante

David Perry

Recherchiste associé principal
Association canadienne d'études fiscales

Rarement dans l'histoire de notre pays la politique fiscale a-t-elle suscité autant de débats publics, en bonne et due forme ou sans formalités, à la table de conférence ou par-dessus la clôture du jardin. La TPS a hissé la fiscalité au même rang que le libre-échange, le lac Meech et les finales de la Coupe Stanley.

La raison de cet intérêt soudain? La taxe fédérale sur les ventes des fabricants, ou taxe fédérale de vente (TFV), qui remonte à 1924, se révèle chaque année de plus en plus néfaste pour notre pays. Je n'ai pas à vous faire l'inventaire de ses vices; laissez-moi cependant les passer brièvement en revue. Cette taxe est discriminatoire à l'endroit des fabricants canadiens tout en avantageant les importateurs. Elle nuit à la compétitivité de nos exportations - de biens manufacturés, de matières premières et de services - par rapport aux pays qui appliquent déjà la TVA ou qui ne prélèvent pas de taxe à la consommation de façon systématique. Son application est arbitraire, en ce qu'elle frappe un éventail étroit de produits manufacturés, tout en épargnant un large éventail de services. Elle fait monter les prix de tous les produits et services au Canada parce qu'elle s'applique à une foule d'articles à usage commercial (ou intrants) tels les matériaux de construction, le mobilier, le matériel n'intervenant pas directement dans la production et jusqu'aux serviettes de papier des toilettes. Si l'on présume que ces coûts indirects se répercutent sur les prix à la consommation, nous supportons tous une charge fiscale bien supérieure aux taux officiels.

Une des qualités essentielles de toute taxe devrait être la transparence qui permet à chaque personne de savoir combien elle paie de taxe. Comme la TFV est perçue à la sortie de l'usine, il n'est même pas possible d'estimer le montant de la taxe camouflée dans le prix de vente d'un produit qui a parcouru un circuit de distribution complexe, allant du distributeur à l'intermédiaire, au grossiste et enfin au détaillant, et où chacun prélève au passage sa marge de profit, à partir d'un prix d'achat qui recèle lui-même une taxe invisible.

Mais ce qui importe davantage dans le présent débat est le piètre rendement de la TFV comme source de recettes pour le gouvernement fédéral. Cette taxe s'applique à une gamme étroite de produits et le secteur des services en est exempté. C'est pourquoi les recettes fiscales n'augmentent pas au même rythme que l'économie. Il s'agit d'une taxe à faible élasticité, comme disent les économistes, en ce sens qu'à un taux donné d'accroissement du produit intérieur brut (PIB) ou du revenu des particuliers correspondra un moindre taux d'augmentation des recettes fiscales. Tel n'est pas le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers. Lorsque le PIB augmente, par exemple, de 1 %, la recette de l'impôt sur le revenu augmente de 1,3 %. Le gouvernement se voit sans cesse obligé de relever le taux de la TFV, comme il le fait depuis six ans, afin que celle-ci continue d'assurer sa part des rentrées. Chaque relèvement du taux de la TFV ne fait qu'aggraver les vices fondamentaux de cette taxe. Une taxe de 9 % est beaucoup moins néfaste pour l'économie qu'une taxe de 13,5 %.

La TFV a aussi le défaut de présenter des échappatoires majeures. Il suffit de séparer les activités de fabrication des autres opérations de l'entreprise pour que la taxe s'applique aux coûts de fabrication de base, avant que ne s'y ajoutent les frais annexes comme le transport, la publicité et les garanties. Par contre, une entreprise entièrement intégrée acquittera une taxe de

13,5 % sur tous ses coûts secondaires. Bien que ce subterfuge puisse faciliter la concurrence avec les importations sur le marché intérieur, il entraîne une érosion des recettes fédérales.

Malgré qu'on ait surtout invoqué des arguments d'économie ou d'équité en faveur de l'adoption de la TPS, la raison pour laquelle le gouvernement préconise une mesure aussi manifestement impopulaire est, en fin de compte, l'impasse financière où il se trouve présentement. Une simple réduction du taux de la TFV suffirait à en compenser les effets nocifs, mais la perte de recettes qui en résulterait rend la chose impensable.

C'est pourquoi il faut faire quelque chose au sujet de la TFV - soit l'améliorer, soit la remplacer, soit renoncer aux taxes sur les ventes ou à la consommation comme source principale de recettes.

La triste réalité est qu'il est à peu près impossible d'améliorer cette taxe sans réformer tout le régime fiscal. La TFV présente tellement de défauts que la seule façon prudente d'y remédier serait de la remplacer par une taxe à la valeur ajoutée : c'est-à-dire une taxe éprouvée, largement acceptée, qui constitue le dernier cri en matière de taxe à la consommation et qui est en usage dans 48 pays.

Je suis certain que tout cela vous est déjà familier, mais considérons un moment la troisième possibilité, à savoir l'abolition des taxes à la consommation. Cette solution, qui n'a pas reçu autant d'attention, a été rejetée par le gouvernement fédéral pour trois raisons. La première était que cette sorte de taxe est considérée comme un élément essentiel de tout régime fiscal. La plupart de nos principaux partenaires commerciaux en font usage, dans la majorité des cas sous la forme d'une TVA; son élimination au Canada augmenterait le fardeau de l'impôt sur le revenu. Étant donné que les exportations peuvent être exonérées de la TVA mais non de l'impôt sur le revenu, nos exportateurs se verraient encore plus désavantagés sur les marchés internationaux.

La combinaison des taxes à la consommation et de l'impôt sur le revenu, soit la formule en usage que le gouvernement fédéral entend conserver, assure également un meilleur équilibre fiscal, car les avantages d'une méthode de prélèvement compense les lacunes de l'autre. Ainsi, les personnes qui parviennent à échapper à l'impôt sur le revenu devront tout de même assumer leur part de la charge fiscale en payant la taxe sur leurs achats. À cela s'ajoute le fait que les taxes à la consommation n'entraînent pas une double imposition de l'épargne et qu'elles sont ainsi plus équitables et plus neutres sur le plan financier. En outre, la consommation de biens, bien plus que le revenu, permet de mesurer à la fois ce que les particuliers retirent de l'économie et ce qu'ils devraient, par conséquent, y contribuer. Voilà qui constitue un autre argument solide, mais pas inattaquable, en faveur du maintien des taxes à la consommation.

En pratique, ce qui milite le plus en faveur du maintien des taxes à la consommation dans un régime fiscal fédéral, c'est qu'autrement il faudrait hausser l'impôt sur le revenu. Le ministre des Finances a allégué, bien qu'on puisse être en désaccord avec lui, que l'augmentation d'impôt requise serait exorbitante. Il a fait observer que nos principaux partenaires commerciaux ont procédé récemment à certaines réformes de leurs régimes fiscaux en s'inspirant du modèle américain, soit une réduction du taux d'imposition accompagnée d'un élargissement de l'assiette fiscale. Une augmentation de l'impôt sur le revenu des particuliers compromettrait notre compétitivité, entraînant l'émigration et la fuite de capitaux.

Une augmentation de l'impôt sur le revenu des sociétés aurait des effets négatifs, parce que la plupart des pays industrialisés se font concurrence pour attirer ce type d'assiette fiscale. Les multinationales, qui sont prépondérantes dans la plupart des économies, peuvent aisément faire passer leurs profits d'un pays à un autre, à des fins fiscales, en modifiant les coûts qu'elles imputent à leurs filiales pour la recherche, les licences, les redevances et les services de gestion, ou en changeant les modalités des prêts et emprunts intersociétés. Ainsi une hausse du taux

d'imposition des profits au Canada entraînerait tout simplement l'exportation de ces profits vers un pays où les taux sont plus bas, pour le plus grand avantage du trésor public de ce pays.

Ces deux derniers arguments, soit les niveaux de taux d'imposition des revenus des particuliers et des sociétés, sont les plus déterminants à ce stade de la discussion. La TPS n'est qu'une étape d'un processus permanent de réforme du régime fiscal. Certains progrès ont été accomplis, mais il reste encore beaucoup à faire. Toute réforme de la fiscalité s'inscrit dans un contexte politique et social, et reflète les valeurs et les préoccupations du moment. Peut-être vaudrait-il mieux adopter une perspective plus large et considérer l'ensemble de notre régime fiscal quant à ses effets à plus long terme sur l'économie et surtout sur la société. L'impôt sur le revenu et sur la fortune de même que les taxes à la consommation devraient être considérés comme un tout; mais le Canada, comme la plupart des pays industrialisés, a choisi de procéder par étapes et par secteurs. Pareilles réformes en profondeur prennent, bien sûr, plus de temps; en attendant, il ne fait aucun doute que d'ici environ 12 mois, la TPS fera partie de notre régime fiscal. Ce qu'on peut mettre en doute, c'est le moment précis de son entrée en vigueur.

Lorsqu'il mettra en oeuvre cette TPS, le Canada sera le seul pays ayant une TVA et des taxes de vente au détail à un taux inférieur. Pour les commerçants, cela suscitera d'énormes difficultés et pour les consommateurs, un risque de confusion. On peut toutefois raisonnablement s'attendre, selon moi, qu'il s'agira d'un phénomène temporaire, parce que les provinces vont vraisemblablement finir par adopter une TPS conjointe, fédérale-provinciale, comme la taxe de vente nationale que préconisait, à un moment donné, M. Wilson. S'il peut leur paraître opportun, politiquement, de s'opposer maintenant à la TPS, les provinces vont trouver opportun, politiquement et financièrement, de s'y rallier par la suite, «quand elles ne pourront plus, en raison de la taxe fédérale, continuer d'imposer à leurs citoyens un intolérable fardeau». Il faudra sans doute un certain temps avant que toutes les provinces aient adopté la nouvelle taxe, mais je surveillerais de près le Québec lors des sept prochains mois.

Bien que la TPS soit prête à être mise en oeuvre, il reste à régler certains détails tels que son application au secteur des municipalités, des universités, des conseils scolaires et des hôpitaux, le traitement des Autochtones et celui des organismes de charité et des organisations sans but lucratif. Le gouvernement fédéral devra également mettre au point certains détails d'ordre administratif touchant les règlements, les formulaires et le recrutement de personnel. Il faudra laisser le temps au secteur privé d'adapter sa comptabilité, voire ses caisses enregistreuses, au nouveau régime et il lui faudra pour cela en connaître à l'avance tous les détails. Il lui faudra également réviser ses listes de prix. Si le Sénat décide de poursuivre ses audiences publiques jusqu'en octobre et de présenter alors des amendements importants, on ne pourra respecter l'échéance du 1er janvier 1991; dans ce cas, la mise en oeuvre du nouveau régime sera retardée de trois à six mois. On ne pourra guère tarder davantage cependant, car on voudra laisser le ressentiment s'apaiser avant le déclenchement des prochaines élections.

Voilà plus qu'il n'en faut pour ce qui est du contexte. Permettez-moi maintenant de vous parler des effets de la TPS sur les personnes que vous représentez. Ces effets résulteront de deux dispositions de la TPS : le premier sera le transfert d'une part importante du fardeau fiscal du secteur commercial aux individus. D'après les statistiques fédérales, environ 9 des quelque 18 milliards de recettes de la TFV proviennent des entreprises, sous forme de taxe sur les intrants, comme je l'expliquais tout à l'heure. Selon le nouveau régime, la majeure partie des taxes sera acquittée par les consommateurs (la part du secteur public demeurant à peu près égale selon l'un ou l'autre régime). Ainsi, pour vous et moi la charge fiscale doublera presque dans un premier temps.

Mais cela n'est pas aussi grave qu'il n'y paraît à première vue, puisque la plupart d'entre nous acquittons déjà, avec la TFV, la part du fardeau fiscal des entreprises, sous la forme de prix au détail plus élevés. Le processus de rajustement paraît simple : l'élimination de la taxe sur les intrants au niveau de la fabrication entraînera une baisse des prix au détail, les consommateurs

payant la même chose au bout du compte. On souscrira à un tel raisonnement dans la mesure où l'on a foi en la liberté du marché et en sa propre vigilance comme consommateur ou consommatrice. Des mesures ont été prises afin d'accroître de 3,8 milliards les recettes fiscales du gouvernement fédéral pour financer une forme plus généreuse de crédits d'impôt pour taxe de vente, les frais d'administration de la nouvelle taxe et les frais supplémentaires qu'entraînera l'indexation de la taxe fédérale des paiements de péréquation pour compenser la hausse subséquente du taux d'inflation. Mais au sens strict, la nouvelle TPS sera d'un rapport neutre, de sorte que ses effets inflationnistes devraient être minimes et se limiter aux conséquences qu'entraîneront les 3,8 milliards de dollars additionnels, soit environ 15 % des recettes fiscales fédérales à l'heure actuelle.

Les effets inflationnistes devraient être minimes. Le ministère des Finances croit obstinément que l'augmentation de l'indice des prix à la consommation (IPC) sera unique et qu'elle se bornera à 1,25 %. C'est tenir pour acquis que tous les fabricants répercuteront sur leurs produits l'épargne réalisée grâce à l'élimination de la taxe et que chacun des autres maillons de la chaîne de distribution en fera autant.

C'est tenir pour acquis, par surcroît, que les entreprises répercuteront l'épargne réalisée par l'élimination de la taxe sur intrants - ces 9 milliards de dollars dont je parlais tout à l'heure. Voilà qui est plus aléatoire, notamment parce que ces montants sont moins visibles et, surtout, que la plupart des entreprises sont incapables de déterminer la part de la TFV dans leurs coûts. Il faudra un certain temps aux entreprises pour calculer le montant exact de l'épargne qu'elles réaliseront par suite de l'adoption de la TPS et pour répercuter cette épargne. On estime à 4 milliards de dollars le montant de la taxe actuellement perçue sur les matériaux de construction servant aux immobilisations des entreprises. Il se peut qu'il faille encore plus de temps pour calculer cette taxe et la répercuter sous la forme de prix plus élevés. En fait, il est fort possible que cette taxe ait eu véritablement pour effet non pas d'augmenter les prix, mais bien de diminuer la rentabilité des immobilisations.

Les entreprises qui omettent de répercuter les sommes épargnées, ou en sont incapables, feront augmenter d'autant l'indice des prix à la consommation. Si cette tendance devait se généraliser, les pessimistes estiment que la courbe de l'indice des prix à la consommation connaîtrait un «soubresaut» de l'ordre de 2,5 % à 3 %. On peut s'attendre, selon moi, à un soubresaut important lors des premiers mois d'application de la TPS et à une baisse subséquente des prix, à mesure que les effets secondaires de la nouvelle taxe se répercuteront sur l'ensemble du système. L'expérience des autres pays confirme cette hausse subite des prix à la consommation, qui se stabilisent au cours des 12 mois suivants. Le retrait de la taxe sur les intrants indirects des entreprises ne fera pas sentir ses effets avant quelque temps. Cela dépendra dans une large mesure du contexte économique l'an prochain. Au Royaume-Uni, la TVA fut instaurée au moment où s'amorçait une tendance inflationniste, laquelle s'est alors amplifiée. En Nouvelle-Zélande, en revanche, la tendance était déflationniste, si bien que la nouvelle taxe a peu influencé le coût de la vie.

Abstraction faite du «grand dessein» que vise la TPS, celle-ci promet de causer des difficultés bien tangibles aux aides-comptables, aux comptables, aux gestionnaires de services financiers ainsi qu'aux personnes qui ont recours à leurs services pour administrer leur budget. Il ne fait aucun doute que le calcul des crédits de taxe sur intrants posera, à lui seul, de graves problèmes aux services comptables des entreprises, en particulier à ceux qui sont équipés de façon rudimentaire.

Effets précis de la TPS

La FCE et ses organisations Membres

Les cotisations versées par les membres du personnel enseignant à leur organisme provincial seront exemptées de la taxe, tant pour le membre que pour l'organisation. Si l'organisme national est reconnu comme ayant un rapport avec les organisations provinciales (reconnaissance dont on doit faire la demande en vertu de l'article 130 de la loi), les virements à la Fédération devraient être exonérés. Aux termes de la loi, les cotisations sont exonérées, mais il y a un piège là-dessous. L'organisation paiera intégralement la taxe sur ses achats mais elle n'aura droit à aucun crédit de taxe sur intrants. C'est ainsi que la FCE et les organisations Membres verront leurs dépenses augmenter dans une proportion de moins de 7 % de leurs achats.

À quoi s'appliquera la taxe? Manifestement, la taxe fédérale frappera pour la première fois certains articles tels que les loyers, le chauffage et l'électricité, les services, y compris les contrats de service visant le matériel et les frais de consultation. Dans la mesure où les fournisseurs de ces biens et services acquittent présentement la TFV sur leurs achats, leurs dépenses augmenteront d'un peu moins de 7 %, étant donné que leur crédit de taxe sur intrants éliminera cette taxe. Certains services de télécommunication sont déjà assujettis à une taxe de 11 %, ce qui devrait entraîner certaines économies. Certains achats de biens, tels le mobilier ou le matériel, seront moins taxés que sous le régime actuel. La location de matériel sera également visée par une taxe qui sera alors moindre que la TFV sur l'achat de ce matériel mais s'appliquera au total des frais, y compris les frais de financement. Pour des organisations comme la vôtre, ce facteur pourrait changer le choix entre la location et l'achat. La taxation des services de consultation et des agences de personnel temporaire peut également changer votre façon d'aborder les questions de dotation et de location de services. Cette sorte de problème ne concerne pas les entreprises, puisque le crédit de taxe sur intrants élimine la taxe actuelle; à défaut de ce crédit, on doit acquitter une pénalité automatique de 7 % lorsqu'on a recours à la location de services de consultation et de personnel temporaire plutôt qu'à ses propres employés.

Tant à l'échelle nationale que provinciale, on constatera une augmentation des frais de déplacement et de conférence. La TPS s'appliquera aux déplacements imputables à une note de frais. Le transport aérien sera moins touché que les autres modes de transport parce que la TPS sera partiellement compensée par une réduction moindre de la taxe sur les transports. Toutefois, les autres frais de transport par autobus ou par ce qu'il nous reste de trains, les notes d'hôtel et de restaurant seront pour la première fois taxés. C'est ainsi que vos organisations nationale et provinciales verront augmenter leurs dépenses à ce chapitre bien qu'on ne puisse pour le moment estimer de combien. Vos congrès nationaux et régionaux et vos autres rencontres où les personnes participantes doivent acquitter leurs frais seront touchés par l'augmentation des dépenses, ce qui pourrait réduire l'assistance. Ces personnes seront peut-être moins tentées d'emmener leurs conjoints et leurs enfants, mais ceci fera peut-être l'affaire de certains. Tout compte fait, vous pouvez prévoir une baisse des recettes tirées des conférences.

Il est difficile d'estimer la majoration des coûts qu'entraînera la TPS. Si le coût des produits frappés par la TPS augmente de 7 %, vous devriez en toucher un mot à vos fournisseurs. Le personnel temporaire et les frais de consultation sont l'exception. Les services d'entretien pourraient augmenter de moins de 7 %, en raison des changements apportés au taux d'imposition des produits d'entretien.

En résumé, la FCE et ses organisations Membres peuvent s'attendre à ce que leurs coûts croissent de moins de 7 %. Les recettes tirées des cotisations ne seront pas touchées, mais les recettes secondaires provenant des congrès et d'autres sources diminueront proportionnellement à la baisse de la demande. Ces activités poseront d'autres problèmes, dans la mesure où elles

seront taxables. Les organisations vont devoir faire office de percepteurs de la taxe - demandeurs d'enregistrement - et elles seront en mesure de réclamer des crédits de taxe sur intrants pour les achats relatifs à ces activités. Ces intrants devront faire l'objet d'un calcul minutieux et les crédits correspondants devront être appliqués d'une manière «raisonnable» aux activités taxables. Ainsi, par exemple, la FCE pourrait considérer comme intrant une partie de son loyer et réclamer une partie de la TPS qu'elle acquitte sur ce loyer. La difficulté consiste à déterminer la portion qu'il est raisonnable de réclamer. Les activités comptables deviennent alors beaucoup plus compliquées.

Les écoles

L'élaboration de la TPS à donné lieu à de bien étranges énoncés de politique. Sur les instances des gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral a indiqué que le secteur des municipalités, des universités, des écoles et des hôpitaux ne paierait pas davantage sous le régime de la TPS qu'il ne le fait présentement sous celui de la TFV. Une promesse simple, mais bien difficile à interpréter. Combien ce secteur verse-t-il en ce moment? Personne ne le sait. M. Wilson parlait-il de la moyenne de ce secteur, ou les municipalités, les universités, les écoles et les hôpitaux individuellement, ou encore selon les établissements ou les catégories d'établissements par province? Le sens et la réalisation de cette promesse ont fait l'objet de plusieurs négociations. Les organisations intéressées ont collaboré étroitement avec le ministère des Finances, mais aucun détail n'a été rendu public. Il paraît improbable que ce secteur soit exonéré de la taxe de vente sur ses achats et qu'il soit autorisé, comme il le voudrait, à effectuer par la suite un versement correspondant à un certain pourcentage du coût de ses achats. Au lieu de cela, les organisations bénéficieront d'une ristourne correspondant à un pourcentage préétabli de la taxe acquittée. Ainsi, dans un premier temps, les écoles verront le coût de presque tous leurs achats augmenter de 7 %.

Comment les administrations financières réagiront-elles? Si elles appliquent à chaque activité ou à chaque achat la ristourne correspondante, qui variera probablement de 2 % à 3 %, alors leurs budgets connaîtront une hausse de 5 % ou 4 % de leurs coûts. Compte tenu, cependant, de la complexité d'une telle comptabilité, plusieurs administrations financières choisiront peut-être de traiter plutôt les ristournes séparément des autres opérations, de sorte que votre commande de manuels scolaires pour 1991, par exemple, vous coûtera 7 % de plus qu'en 1990. Cela aura sans doute pour effet de freiner la croissance des budgets de fonctionnement, tandis que les administrations financières disposeront d'un joli excédent non affecté. Cela risque également de susciter d'intéressants échanges entre membres du personnel enseignant et comptable.

Il semblerait que la nouvelle loi s'applique aussi aux sempiternelles collectes de fonds pour les bibliothèques, aux sorties éducatives, etc. Si les coûts sont inférieurs à 5 $, la vente échappera à la TPS; il n'y aura alors pas de déclaration à remplir ni de taxe à prélever. À cet égard, les ventes aux élèves de certains articles tels que les casiers, les uniformes, en tout ou en partie, et autres fournitures scolaires seront exonérées à condition qu'elles s'effectuent au prix coûtant et ne comportent aucun profit. Les achats initiaux des écoles seront cependant taxables.

Sur une plus grande échelle, les budgets scolaires pourraient connaître d'autres compressions si le pourcentage convenu se révèle suffisant pour une école donnée ou si la ristourne n'est pas répartie soigneusement entre les établissements d'un conseil scolaire ou entre les activités d'une école. Les conseils scolaires devront prélever la TPS sur un certain nombre d'activités, y compris les cours de loisirs offerts le soir. Cela représentera une surcharge de travail pour les services comptables qui devront calculer les crédits de taxe sur intrants qui s'appliquent aux activités taxables.

Le personnel enseignant

À mon avis, on peut considérer que les membres de la profession enseignante font partie de la classe moyenne : ils sont trop bien payés pour pouvoir bénéficier du crédit d'impôt pour taxe de vente, mais ils n'ont pas assez de liquidités pour ne pas ressentir les effets d'une hausse du coût de la vie de 1,25 % à 3 %. Tout dépend de la configuration de l'indice des prix en 1991 et en 1992. Quelle part des économies réalisées par suite de l'élimination de la TFV se traduira par des prix plus bas? Le gouvernement fédéral présume une répercussion totale, de sorte qu'il prévoit une majoration de 1,25 % de l'indice des prix à la consommation. Il se peut que cette prévision soit trop optimiste, mais l'augmentation en question devrait être inférieure à 3 %. À cette hausse viendra bien sûr s'ajouter l'augmentation normale de 4 % à 5 %.

Le remplacement de la TFV par la TPS entraînera de profonds changements dans les prix relatifs, lesquels sont occultés par l'attention accordée à l'indice des prix à la consommation. Les articles qui étaient lourdement frappés par la TFV connaîtront une baisse ou une légère hausse du taux de la taxe et, partant, de leur coût total, tandis que ceux qui ne sont pas taxés à présent subiront la taxe et se vendront plus chers. Les articles non taxés, tels que les produits d'alimentation, bénéficieront des crédits de taxe sur les intrants intermédiaires, ce qui devrait en réduire le coût. Les services, en particulier ceux qui nécessitent l'emploi de beaucoup de main-d'oeuvre, connaîtront une augmentation de 7 %. (Il est vraisemblable qu'au début, l'industrie des services majorera ses prix de 7 % mais qu'elle les réduira par la suite, ayant constaté la diminution de ses coûts attribuable à l'élimination de la TPS sur ses intrants.)

Un certain nombre de produits et de services connaîtront un renchérissement, mais inférieur à 7 %. Les biens et services «exonérés» (comme les loyers résidentiels, les soins dentaires, les frais de garde d'enfants et les services financiers) ne seront pas assujettis à la taxe, mais le vendeur ne pourra pas déduire de crédit de taxe sur intrants, si bien que ses propres achats de biens et de services augmenteront de 7 %. Les prix des maisons neuves monteront dans des proportions variables selon les quartiers et leur valeur. Inévitablement, les prix des maisons anciennes monteront aussi, pour que soit maintenu le rapport de prix entre les maisons neuves et anciennes. Il en résultera une aubaine non imposable pour les propriétaires de maisons, mais seulement pour ceux qui quittent le pays, puisque même les loyers résidentiels vont monter.

Il faudra un certain temps aux consommateurs et consommatrices pour assimiler les effets de la réforme fiscale. La baisse (relative) du coût des produits alimentaires de base sera contrebalancée par l'augmentation du coût des vêtements (actuellement exonérés), des coupes de cheveux, des cours de danse aérobie, des livres et des journaux. Il nous faudra réviser nos priorités en tant que consommateurs et consommatrices.

La grande question est de savoir de combien les prix augmenteront. Quelle majoration de taxe aurons-nous à acquitter, vous et moi, par suite de la TPS? La réponse dépend beaucoup de votre situation pécuniaire. Il existe des estimations des effets sur un ménage moyen, mais il existe peu de ménages moyens. Les estimations concernant les ménages de la classe moyenne pourraient se révéler utiles, si l'on arrivait à définir ce que l'on entend par «classe moyenne». Chose certaine, une famille de quatre personnes ayant un revenu annuel d'environ 40 000 $ devrait acquitter en 1991 280 $ de plus en taxes à la consommation. Cela sera compensé par une réduction de l'impôt sur le revenu et une augmentation annuelle de 121 $ des allocations familiales. Toutefois, ceci n'interviendra pas avant 1992, de sorte que la hausse nette des taxes sera de 159 $ cette année-là. Ces chiffres proviennent du ministère des Finances, c'est-à-dire qu'ils se fondent sur les hypothèses les plus favorables.

Les pessimistes, quant à eux, s'attendent à ce que la hausse des taxes soit deux fois plus élevée que les estimations du ministère des Finances, soit d'environ 400 $ à 500 $ la première année. Par la suite, l'indexation mentionnée plus tôt commencerait de faire sentir pleinement ses effets,

si bien que l'augmentation nette pour l'année 1992 se situerait entre 250 $ et 300 $ par rapport à 1990.

Des mesures sont prévues pour prémunir les moins bien nantis contre les effets les plus nocifs de la taxe de vente. Le ministre des Finances maintient toujours son engagement selon lequel les familles ayant un revenu inférieur à 30 000 $ bénéficieront de la mise en oeuvre de la TPS, grâce à l'actuel crédit pour taxe de vente. Cependant, dans la prochaine édition du Canadian Tax Journal, Patrick Grady conteste les dires du Ministre. Si les remboursements de la TPS ne sont pas pleinement répercutés sur les prix à la consommation, et que l'IPC dépasse le 1,25 % prévu par M. Wilson, les crédits ne parviendront pas à mettre les personnes à faible revenu à l'abri des augmentations de taxe.

Qu'on ne s'y trompe pas, la TPS entraînera une majoration des taxes pour les individus et les ménages à revenu moyen et supérieur. Et cette hausse se retrouvera dans l'indice des prix à la consommation. Toutes les personnes dont les contrats de travail comportent une clause d'indemnité de vie chère recevront une pleine indemnisation. Celles qui ne bénéficient pas de cette clause tenteront évidemment d'obtenir aussi l'indemnisation intégrale. Si tout le monde y parvient, nous risquons de connaître une flambée des salaires qui enclenchera à son tour une spirale prix-salaires de nature à faire perdre son sang-froid à la Banque du Canada.

Le gouverneur de la Banque a laissé entendre qu'il tiendrait compte du taux d'inflation consécutif à la TPS, quel qu'il soit, mais que toute flambée des salaires entraînerait automatiquement un rehaussement des taux d'intérêt, toutes choses égales d'ailleurs.

Les négociations salariales des deux prochaines années seront largement déterminantes. Le ministre des Finances nous demande de considérer qu'il s'agit d'une hausse de taxes et d'y faire face avec tout le civisme qui sied à la population canadienne. Personne n'a envie de subir une réduction de son train de vie, si bien que chacun va s'attendre à une petite rallonge de son enveloppe de paie l'an prochain. Les syndicats du secteur privé risquent d'avoir du mal à y parvenir, parce que le ralentissement de l'économie n'incitera guère à la générosité les employeurs aux prises avec un marché languissant et des coûts déjà élevés. Il se peut que les négociations salariales dans le secteur privé donnent le ton à cet égard.

Résumé

Sur le plan technique, la TPS est une taxe bien supérieure à celle qu'elle remplace. Elle est de beaucoup préférable à la TFV pour l'économie en général, pour nos exportateurs et pour la productivité. D'ici quelques années, on commencera à percevoir des améliorations bien tangibles sous la forme de prix plus bas et de revenus plus élevés. Cette taxe pose cependant de graves difficultés d'application. Tous les commerces vont devoir réviser leur structure de prix et leur système comptable. Les petites entreprises, notamment, vont trouver difficile d'assumer la paperasserie nécessaire, surtout pendant l'intervalle où les taxes de vente provinciales seront prélevées séparément.

Le plus important est que cette taxe entraîne un déplacement majeur de la charge fiscale de même que des changements radicaux des prix relatifs de tous les biens et services. On a beau se livrer régulièrement à des conjectures éclairées, elles restent aléatoires. Il est impossible de prévoir l'avenir. Dans une large mesure, tout dépendra de la politique des prix pratiquée par chaque commerce au Canada.

Comme membres de la profession enseignante, vous avez plus que votre part d'incertitude. Les budgets des conseils scolaires seront touchés et les ressources vont diminuer. Comme membres de la FCE, vos coûts seront plus élevés.

Il y a cependant un certain nombre de choses que vous pouvez faire. La première est évidemment d'apprendre le mode de fonctionnement du nouveau régime. Le gouvernement fédéral tient à votre disposition une série de documents d'information. Vous pouvez vous les procurer auprès de votre député(e) ou du ministère des Finances au moyen de sa ligne directe. Les documents de base, les documents de travail du Ministère, les rapports des comités et le texte de la loi sont à votre disposition, même s'ils ne sont pas toujours limpides. Les principaux cabinets d'experts-comptables du pays ont tous préparé des sommaires et des analyses de la TPS. Je suis certain qu'ils se feraient un plaisir de vous les faire parvenir sur demande. Enfin, si vous avez une question précise à poser, le Ministère met à votre disposition un service libre-appel.

Fort de ces renseignements, que pouvez-vous faire de plus? Comme consommateurs et consommatrices, vous devrez faire preuve de plus de vigilance que jamais pour vous assurer que les prix réclamés sont raisonnables. Même après l'entrée en vigueur de la TPS, vous devriez vous attendre à une baisse des prix des voitures, des meubles, des électroménagers et de l'équipement culturel (actuellement frappés d'une taxe de 13,5 % à la fabrication et souvent vendus directement au détaillant). Si les prix ne baissent pas, posez des questions et prévenez l'agence de surveillance des prix qui sera mise sur pied par le ministère fédéral de la Consommation et des Corporations. Attendez-vous à ce que les prix des aliments demeurent constants et même à ce qu'ils baissent. Sinon, demandez des explications. Les vêtements et les chaussures devraient subir une augmentation ne dépassant pas 7 %. Il faudra cependant tenir compte dans vos calculs d'une majoration normale de 4 % ou d'un peu plus. Comme consommateurs et consommatrices éclairés, en collaboration avec des organismes tels que l'Association des consommateurs, vous pouvez contribuer beaucoup à faire en sorte que la TPS n'entraîne qu'un minimum de distorsion.

Comme membres de la profession enseignante, vous pouvez mettre à contribution vos élèves pour la surveillance des prix; ne serait-ce pas un sujet d'enquête intéressant pour toute une classe que d'observer les prix avant et après l'entrée en vigueur de la TPS?

Enfin, vous pourriez profiter de l'occasion, en tant que citoyens et citoyennes éclairés, pour commencer à vous interroger sur vos attentes à l'endroit des gouvernements fédéral et provinciaux. Faites part de vos préoccupations à long terme aux personnes qui vous représentent ou aux candidats et candidates lors des prochaines élections. Si vous êtes profondément en désaccord avec le principe de la TPS, dites-leur clairement votre sentiment qu'un examen en profondeur s'impose des autres formes de taxation, et sans qu'aucune menace d'échéance vienne peser sur un tel examen. Nous assistons en ce moment à une réforme radicale de notre régime fiscal qui a été débattue au niveau éthéré des spécialistes pour être finalement présentée comme un fait accompli. Et assurons-nous dès maintenant que la prochaine série de changements fera l'objet d'une discussion libre et informée, car ils promettent eux aussi d'être radicaux.

Incidences des tendances démographiques sur l'éducation et la population enseignante

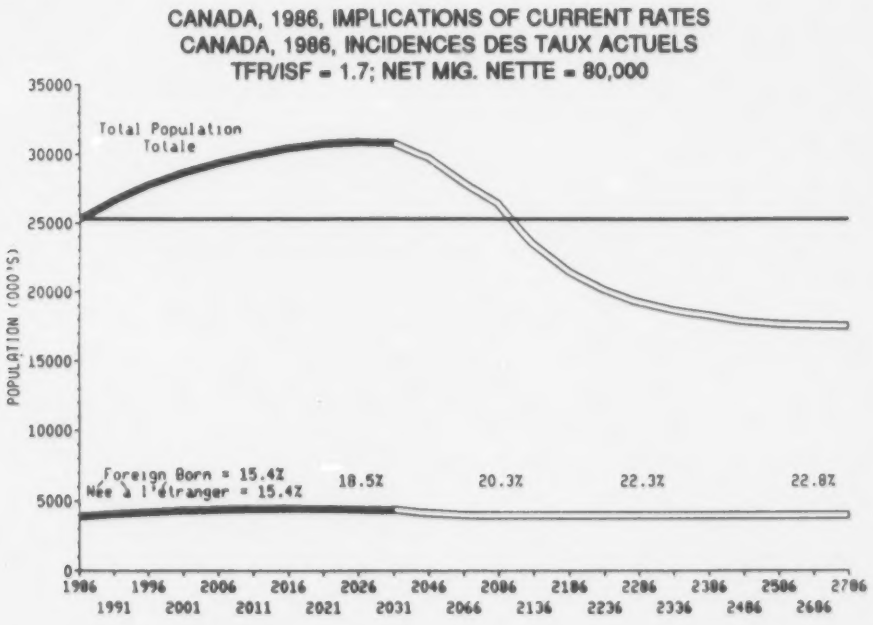
Louis Rouillard

Directeur de la recherche
Secrétariat de l'Étude démographique
Santé nationale et Bien-être social

Introduction

Le 29 avril 1986, le gouvernement fédéral a confié au groupe d'Étude de l'évolution démographique et son incidence sur la politique économique et sociale le mandat d'examiner l'évolution de la taille, de la structure et de la répartition de la population canadienne d'ici l'an 2025 ainsi que de déterminer l'influence possible de cette évolution sur la vie sociale et économique du Canada.

Les résultats de l'étude se fondent sur toutes les données disponibles en la matière, dont 150 études commandées spécialement à des spécialistes de diverses disciplines, notamment des économistes, des sociologues, des géographes, des démographes et d'autres, provenant de toutes les régions du pays. Le Secrétariat de l'étude a fait des efforts particuliers pour encourager les universitaires de sexe féminin, si bien que 20 % des études ont été réalisées par des femmes.



L'incidence des tendances démographiques actuelles sur la croissance future de la population

- La population du Canada augmentera jusqu'en 2026, pour atteindre 31 millions d'habitants, et amorcera ensuite une lente régression.

- Elle retrouvera en 2086 son niveau actuel de 25 millions d'habitants et se stabilisera éventuellement à environ 18 millions.

L'incidence des tendances démographiques actuelles sur la croissance future de la population (suite)

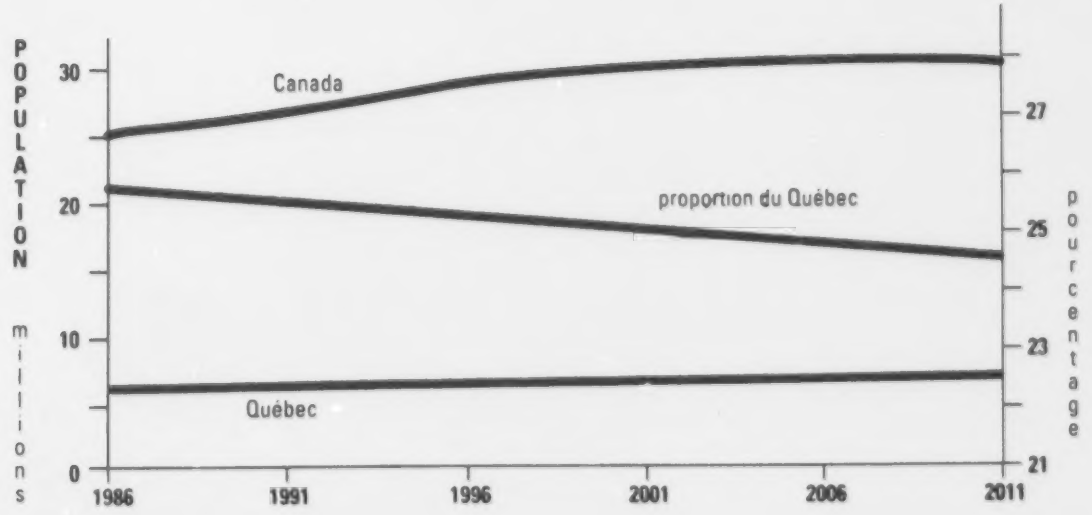
- Tous les pays industrialisés connaîtront la même évolution, soit un ralentissement de la croissance suivi de la possibilité d'une régression.
- Même sans apport migratoire et avec les tendances actuelles, la population atteindrait un maximum de 28 millions en 2011 et dépasserait encore 19 millions en 2086.
- Tant que le taux de fécondité se situera en deçà du seuil de renouvellement, aucun taux d'immigration, si élevé soit-il, ne pourra assurer une croissance démographique permanente. Toutefois, la population maximale et son niveau de stabilisation sont déterminés par le taux d'immigration.

Les perspectives de croissance démographique régionale

- La part de la population québécoise au sein de la population canadienne passera de 26 % en 1986 à 24,5 % en 2011.
- La population de l'Ontario passera de 36 % à 39 % de la population nationale.
- Les huit autres provinces et les deux territoires conserveront la même importance relative qu'en 1986.

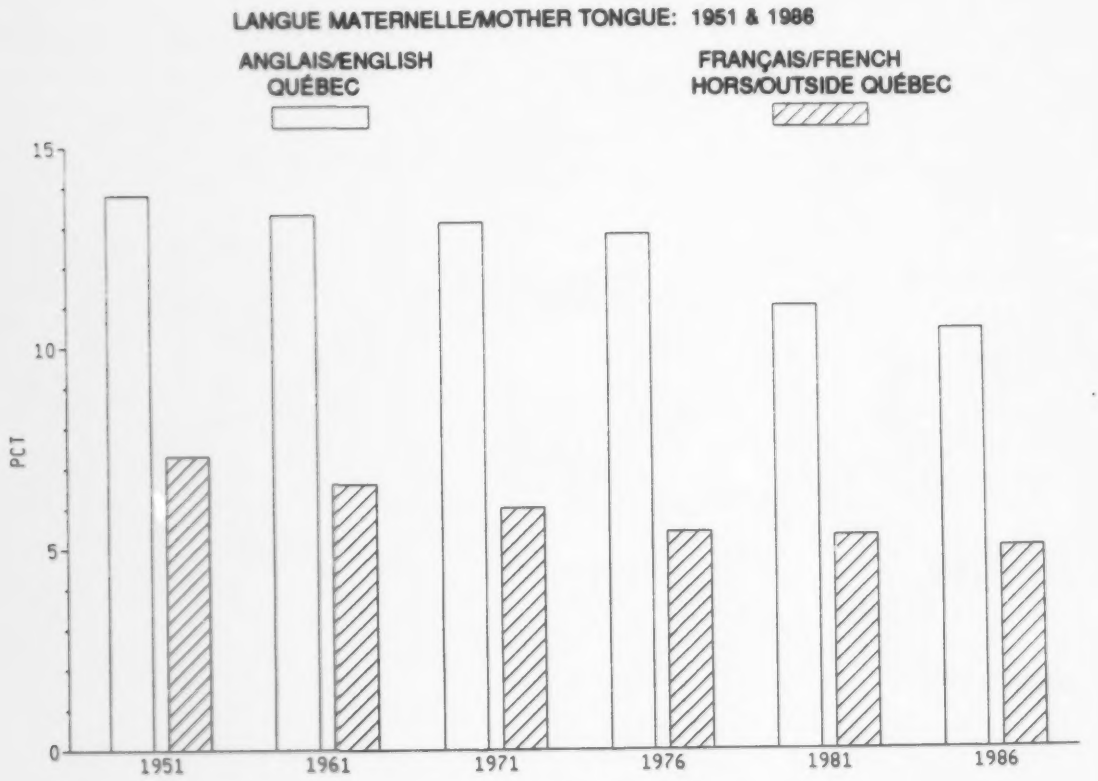
Ces perspectives se fondent sur les projections effectuées par Statistique Canada jusqu'en 2011.

LES PERSPECTIVES DE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE RÉGIONALE:
LE QUÉBEC



La dualité linguistique

- De 1850 à 1950, la proportion respective des anglophones et des francophones au Canada est demeurée inchangée, soit respectivement environ 60 % et 30 %.
- Depuis lors, la fécondité différentielle, l'immigration et la mobilité linguistique ont réduit la proportion de francophones à 23 % de la population.
- Parallèlement, les principales régions devenaient de plus en plus uniformes sur le plan linguistique.

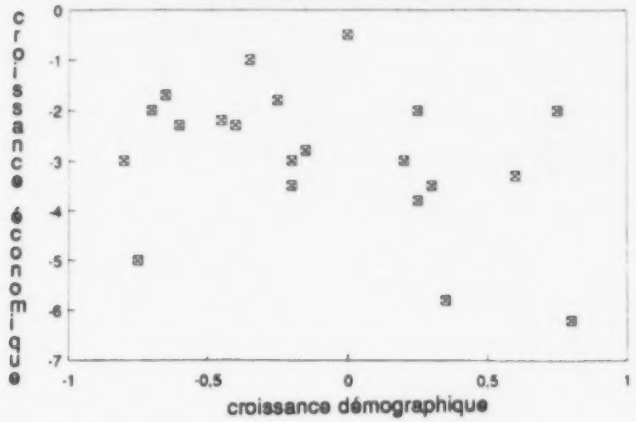


La population et l'économie

- De façon générale, les économistes s'entendent à reconnaître que, dans l'ensemble, la croissance démographique exerce peu d'influence sur le bien-être ou le développement économique dans une économie moderne où le commerce international joue un rôle de premier plan, comme c'est le cas au Canada.
- Cependant, il existe une limite maximale que détermine la capacité de l'environnement de soutenir l'activité économique requise pour subvenir aux besoins d'une population en croissance rapide.

La population et l'économie (suite)

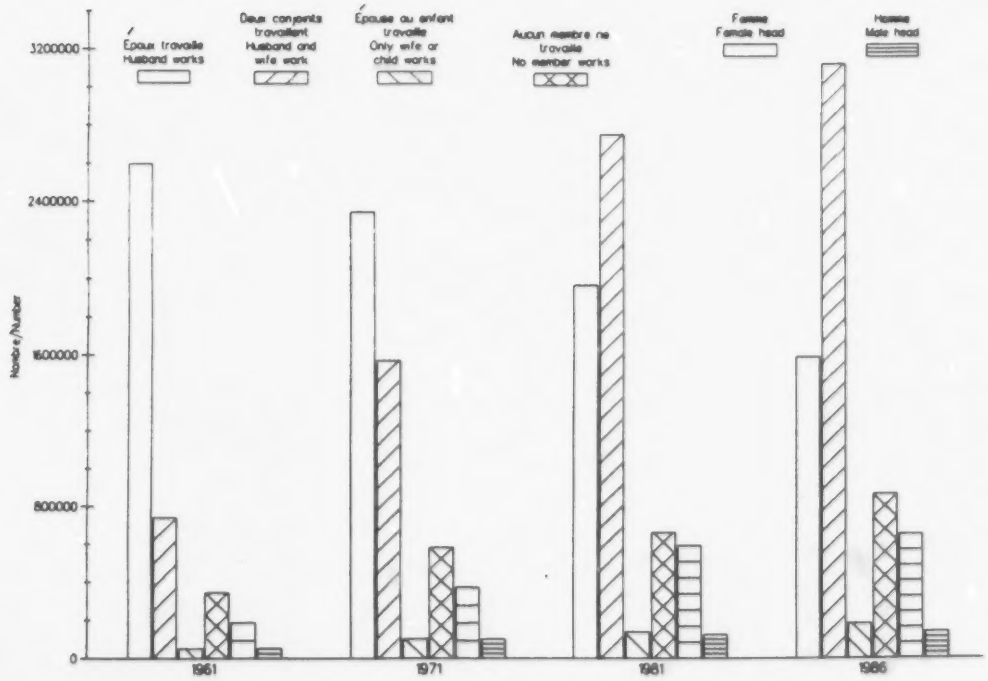
LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE ET LE BIEN-ÊTRE ÉCONOMIQUE
PAYS DE L'OCDÉ, 1960 À 1985



L'évolution de la famille canadienne

- Au cours des 25 dernières années, la famille biparentale à double revenu est devenue prédominante par rapport à la famille où seulement un conjoint travaille.
- Le nombre de familles monoparentales s'est accru de façon marquée.

FAMILLES/FAMILY; CANADA, 1961-1986



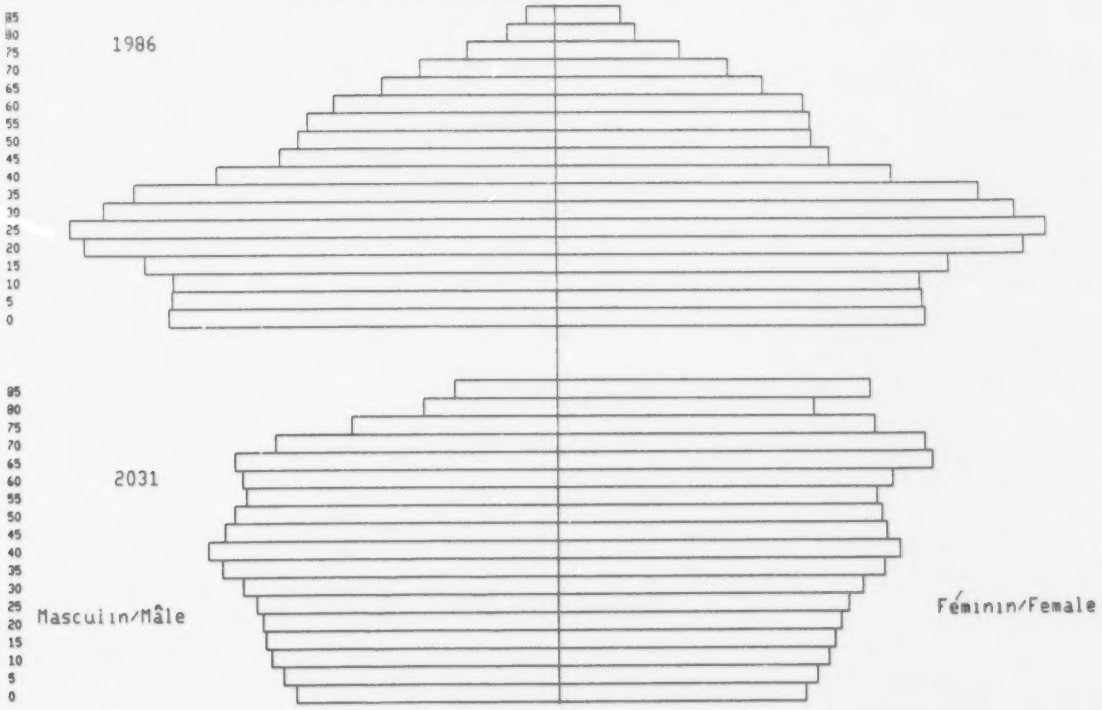
L'évolution de la famille canadienne(suite)

- On observe une plus grande mobilité d'un type de famille à l'autre.
- Cette évolution résulte de profonds changements technologiques et sociaux en raison desquels le foyer a cessé d'être le principal centre des activités économiques, et il est improbable que l'on assiste à un renversement d'orientation à long terme.

Le vieillissement de la population

- La population canadienne sera éventuellement constituée d'un plus grand nombre de personnes âgées, soit environ le quart, et d'un moins grand nombre de jeunes.
- Le vieillissement est la conséquence du déclin de la fécondité. L'explosion démographique a retardé le vieillissement de la population, de sorte que celui-ci s'accélérera lors des premières décennies du prochain siècle.
- Le vieillissement de la population est plus marqué dans les pays européens tels que la Suède et l'Allemagne de l'Ouest.

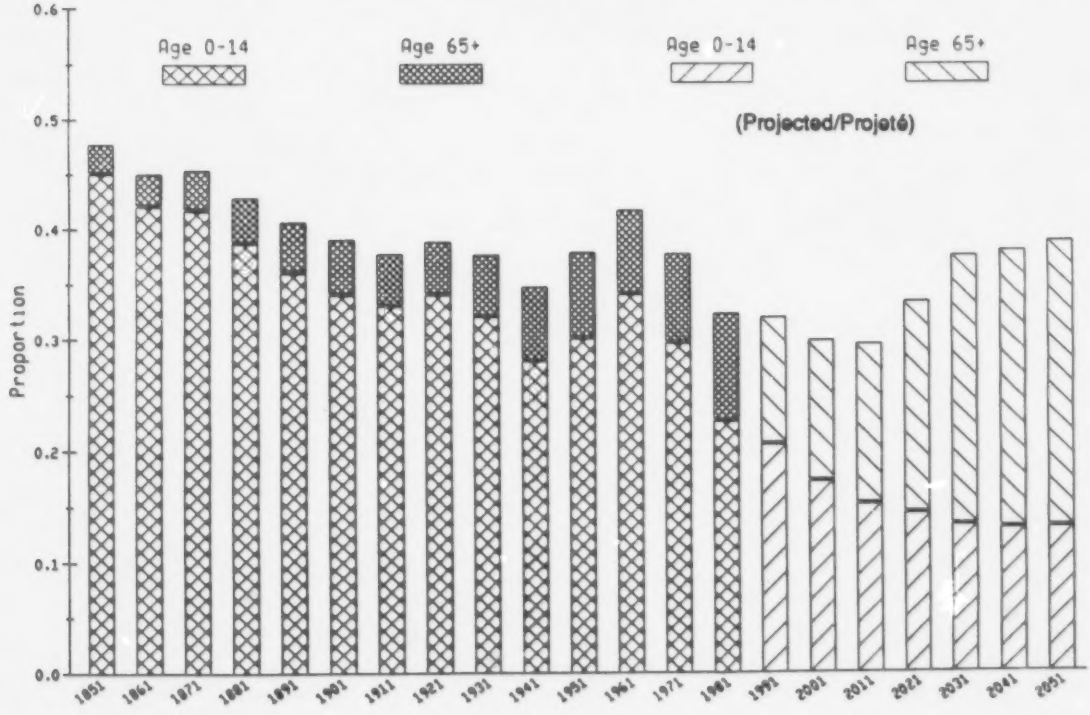
CANADA, STRUCTURES PAR ÂGE: 1986 ET PROJECTIONS POUR 2031
CANADA AGE STRUCTURES: 1986 VS PROJECTED FOR 2031



Le vieillissement de la population (suite)

- Grâce au changement dans les habitudes de vie et aux progrès accomplis dans la prévention et le traitement des maladies, le «vieil âge» est continuellement repoussé.
- La fécondité étant le principal facteur capable de modifier la structure par âge de la population, l'augmentation prévisible de l'immigration n'aura, à long terme, aucune incidence sur le rajeunissement de la population.
- Seule une augmentation importante du taux de fécondité permettrait d'éviter le vieillissement à long terme de la population.
- Depuis le sommet de l'explosion démographique en 1961, le nombre de personnes que supporte chaque membre de la population active a fortement chuté.
- Le déclin démographique a maintenant commencé à se stabiliser mais, compte tenu des tendances actuelles, la courbe n'amorcera pas de remontée pour presque 20 ans et ne retrouvera pas même dans 50 ans les niveaux observés au début des années 60.

CANADA, 1851 - 2051
Age Structure of the Population, Actual and Projected
Structure par âge de la population, actuelle et projetée



L'immigration et la population

- Les Canadiens et Canadiennes, qu'ils soient nés à l'étranger ou ici, ont toujours cherché à s'établir dans les régions où l'avenir est le plus prometteur. Au début du siècle, les personnes qui immigrent se sont dirigées vers les nouvelles terres agricoles des provinces de l'Ouest; à présent, elles vont vers les grands centres métropolitains.

- Depuis quatre décennies, la répartition des personnes immigrantes au Canada ne s'est pas faite à l'échelle nationale; elle s'est concentrée notamment à Toronto et à Vancouver.

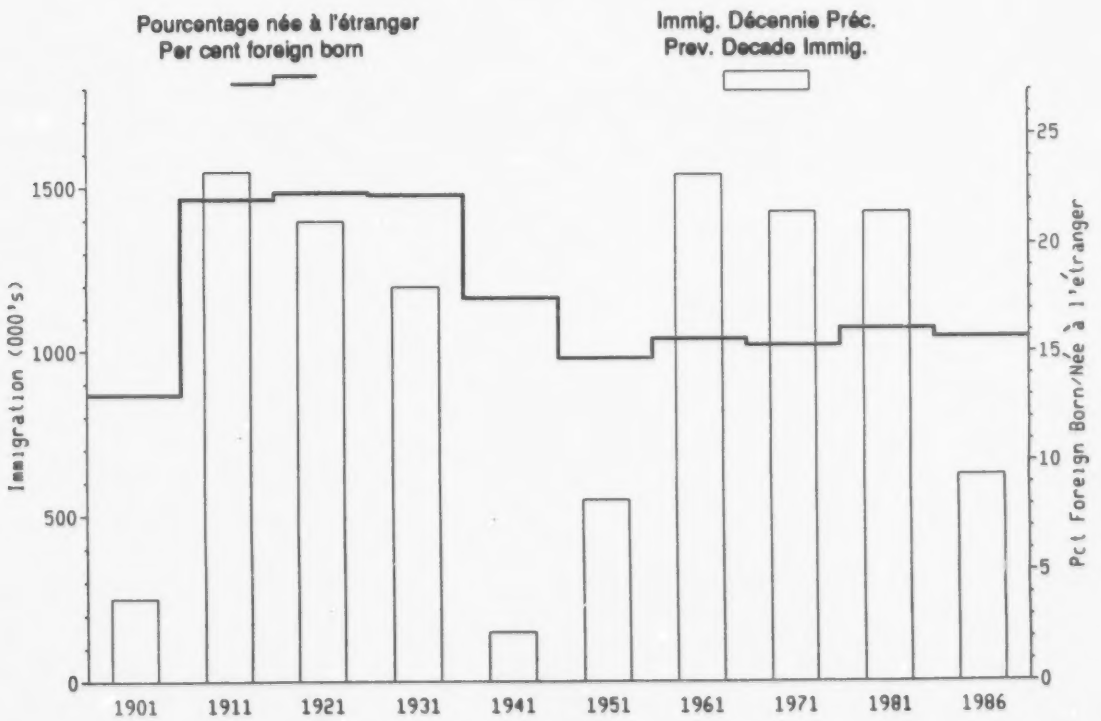
- Le nombre de pays d'émigration a augmenté. Bien que la Grande-Bretagne et les États-Unis continuent d'être des sources importantes, l'immigration que connaît maintenant le Canada est beaucoup plus diversifiée qu'il y a 25 ans.

- La contribution des personnes immigrantes à l'économie est positive. Cependant, elles doivent affronter les mêmes difficultés que le reste de la population canadienne, tout en essayant de refaire leur vie dans un nouveau pays.

- La réussite relative des personnes immigrantes s'explique, en partie, par leur niveau de scolarité supérieur, en moyenne, à celui des Canadiens et Canadiennes d'origine.

- Les personnes immigrantes continuent, comme c'est le cas depuis de très nombreuses années, à faire de la société canadienne une société plus instruite, pluriculturelle, urbaine et cosmopolite.

CANADA, 1901-1986: IMPACT DE L'IMMIGRATION SUR LA POPULATION
CANADA, 1901-1986: IMPACT OF IMMIGRATION ON THE POPULATION



Questions nécessitant une étude plus approfondie

De plus amples recherches et des consultations seront entreprises sur les questions suivantes :

- le vieillissement de la population;
- l'évolution de la famille canadienne;
- l'évolution des régions métropolitaines; et
- les répercussions écologiques de la croissance démographique.

Source: Esquisse du Canada de demain: Rapport de l'Étude démographique

RÉVISION DE LA RÉMUNÉRATION DU PERSONNEL ENSEIGNANT ET DE LA PRISE DE DÉCISIONS EN MILIEU SCOLAIRE : L'EXPÉRIENCE DE ROCHESTER

Adam Urbanksi, Ph.D.,
Président de la Rochester Teachers Association

Je vous remercie. Je suis heureux d'être des vôtres, à Ottawa aujourd'hui, et ce, le jour même de la venue dans cette ville d'un autre réformateur, Mikhail Gorbachev. J'ai eu l'occasion, hier soir, de m'entretenir avec bon nombre d'entre vous, mais laissez-moi vous prévenir aujourd'hui, collectivement, que je ne prétends pas posséder toutes les réponses. Je suis venu vous parler des réformes en cours dans le district scolaire de Rochester, État de New York, district où les plus grands espoirs cohabitent avec les plus âpres réalités. Je suis venu vous relater comment nous, de Rochester, nous efforçons de devenir des agents de changement, changement qui vise deux buts : améliorer les écoles et faire de l'enseignement une véritable profession.

Je représente un syndicat de la profession enseignante de Rochester dont les membres estiment que le contrat qui les lie à leurs clients, les élèves, représente le minimum et non le maximum des services que nous devrions leur offrir. Le conseil scolaire et le surintendant des écoles font confiance à leur personnel enseignant. Nous faisons confiance à l'examen par les pairs. Nous croyons qu'un membre du personnel enseignant qui faillit à ses élèves faillit à sa profession. Nous croyons que les clauses d'ancienneté ne sont plus aussi importantes de nos jours, dans le contrat qui lie le personnel enseignant et la direction, qu'elles le furent à l'époque où les décisions étaient prises unilatéralement et sans consultation avec les membres de la profession enseignante.

Nous pensons que la profession devrait être plus stimulante et offrir plus de choix aux parents, aux élèves, au personnel enseignant et à une direction qui croit à une reddition de comptes fondée sur les résultats, à une dotation plus diversifiée et à des traitements fondés sur le rendement. Tel est le genre de syndicat que je représente. Nous ne sommes pas les seuls, de plus en plus de syndicats sont ainsi. Nous croyons que cela est nécessaire, parce que si les adultes dans le monde de l'enseignement ne prennent pas les choses en main, on ne peut pas s'attendre à ce que les enfants le fassent pour eux.

Pour moi, comme pour bien d'autres, l'éducation publique fut une planche de salut. Mes six frères et moi sommes fils de parents peu instruits mais résolus qui ont fui, en 1957, la Pologne communiste en quête d'une vie meilleure et plus libre. Quatre ans plus tard, ayant parcouru une douzaine de pays et appris sept langues, ma famille est arrivée aux États-Unis.

Je me suis vite rendu compte que même dans ce pays aux possibilités illimitées, il faut travailler fort pour réussir mais, au moins, la réussite est possible. Pour moi, l'éducation publique a ouvert la voie au succès. Sans elle, je n'aurais pas pu améliorer mon sort et celui de ma famille.

Mon cas n'est pas unique. Pourtant, j'ai le sentiment qu'il n'est pas typique, car trop souvent le système d'éducation et la société en général trahissent les personnes qui sont issues de milieux défavorisés sur les plans économique et éducatif. Les écoles publiques peuvent être et devraient être meilleures, mais pour cela, il faut des réformes d'envergure et en profondeur. Il ne suffit pas de remanier ce qui existe, il faut restructurer tout le système, faire de l'enseignement une véritable profession et offrir beaucoup plus de choix à tous les partenaires de l'éducation : personnel enseignant, parents, élèves, etc. Les écoles publiques au choix peuvent entraîner cette déréglementation qui seule permettrait à l'éducation publique de mieux répondre aux attentes d'une société en évolution.

Laissez-moi vous parler un peu de la situation à Rochester. On y trouve à la fois des possibilités prodigieuses, inouïes et des conditions lamentables, ce qui crée un contexte idéal de changement.

Les possibilités découlent du fait que notre conseil d'éducation estime que le pouvoir s'accroît dans la mesure où il est partagé; en outre, le surintendant des écoles préconise sans relâche la responsabilisation du personnel enseignant, des parents et des élèves, et laisse au président du syndicat le soin de préconiser la reddition de comptes de la profession enseignante. Le milieu des affaires et le monde politique nous sont acquis. Nous bénéficions également de l'appui du niveau supérieur d'enseignement, de la confiance mutuelle du patronat et du personnel ainsi que d'une volonté commune de résoudre nos problèmes. Il existe également chez nous une ouverture d'esprit face à l'innovation, même si le succès n'est pas garanti, même si un échec est toujours possible et même si nous devons faire nôtre la définition du succès chère à Winston Churchill : «Aller d'échec en échec avec un enthousiasme à toute épreuve».

Nos possibilités se fondent également sur des défis exceptionnels. Soixante-dix pour cent de nos élèves sont des noirs ou des latino-américains. Soixante-cinq pour cent proviennent de familles vivant sous le seuil de la pauvreté. Environ quarante-cinq pour cent des élèves du cycle intermédiaire échouent à une ou des matières obligatoires. Trente pour cent abandonnent l'école. Cinquante pour cent des élèves de neuvième année ne parviennent pas à la douzième. Quatre-vingt pour cent des élèves qui entrent en maternelle accusent déjà un an et plus de retard à leur test de maturité : soit huit sur dix des élèves. À Rochester, comme sans doute dans d'autres centres urbains, nous constatons que les élèves deviennent des sujets à risques avant même l'âge de cinq ans et que les élèves et le personnel enseignant ont à surmonter dès le départ un handicap énorme.

Beaucoup de nos écoles secondaires comprennent des garderies pour les enfants des élèves. Certaines de nos élèves doivent s'absenter le jour de la rentrée, parce qu'elles font l'inscription de leur enfant à la garderie. Certaines de nos élèves en sont à leur troisième enfant.

Les cas de port d'arme sont si fréquents dans notre district que le conseil scolaire a dû amender le règlement : désormais, on ne peut plus recommander le renvoi d'un élève pour simple port d'arme. Il faut pour ce faire que l'élève ait fait usage de son arme ou l'ait brandie de façon menaçante, ce qui laisse entendre qu'il y aurait une façon non menaçante de brandir une arme.

Nos problèmes, à Rochester, sont extrêmement graves, comme ils le sont dans l'ensemble des centres urbains des États-Unis, et c'est ce qui explique notre volonté de changement. Le statu quo est un bien faible euphémisme pour décrire la situation catastrophique de nos villes. L'étude des statistiques démographiques, ethniques et socio-économiques consacre indiscutablement la faillite du système actuel.

Par exemple, à Rochester, quand on dit que quarante-cinq pour cent des élèves du cycle intermédiaire échouent à au moins une matière obligatoire, cela signifie que le taux d'échec est de vingt pour cent chez les blancs et de soixante-cinq pour cent chez les noirs. Chaque année, aux États-Unis, plus de jeunes hommes noirs vont en prison qu'au collège ou à l'université. Vingt pour cent de tous nos enfants vivent dans la pauvreté; cinquante pour cent de tous les enfants noirs vivent dans la pauvreté. En passant, ce taux de vingt pour cent d'enfants pauvres aux États-Unis est au moins deux fois plus élevé que dans tous les autres pays industrialisés.

Nous avons donc de graves difficultés qui persistent et ce n'est pas tout : une récente enquête du National Assessment for Educational Progress auprès des élèves de 17 ans du cycle supérieur du secondaire partout au pays a révélé que seulement trente-cinq pour cent d'entre eux - sans compter les décrocheurs - pouvaient lire le New York Times. Vingt pour cent seulement peuvent écrire une lettre intelligible. Dix-sept pour cent seulement sont capables de résoudre un problème de mathématiques comprenant plus de deux opérations. Et quand vous leur demandez de lire un graphique, un tableau ou un horaire, cinq pour cent seulement en sont capables.

D'autres enquêtes ont donné des résultats semblables. L'une a révélé que vingt pour cent des élèves de sixième année étaient incapables de situer les États-Unis sur une carte du monde et quarante pour cent des élèves du cycle supérieur du secondaire croient qu'Israël est un pays arabe.

Il n'y a pas lieu de s'étonner que vingt-cinq pour cent des étudiants et étudiantes de première année dans nos établissements d'enseignement supérieur suivent des cours correctifs sans crédit en mathématiques, en lecture ou en rédaction, et que le même pourcentage des personnes qui entrent dans le marché du travail doivent suivre des cours d'alphabétisation de base pour pouvoir apprendre leur métier, ce qui coûte au secteur privé plusieurs milliards de dollars.

Quiconque, en présence de ces faits, continue de s'opposer au changement doit être comateux. Il est vain de se demander à n'en plus finir s'il y a lieu d'effectuer des changements, car il est inévitable qu'ils se produiront. Ce qui est moins certain, c'est la croissance, à savoir si ces changements seront un facteur de croissance. Bien sûr, tout changement soulève de grandes difficultés; les résultats n'en sont pas garantis et la plupart des gens en ont peur.

Rochester avait sa part d'opposants au changement. Finalement, à force de frustrations, je leur ai posé un défi : j'ai demandé aux membres du personnel enseignant qui s'inquiétaient des changements proposés de lever la main s'ils me croyaient vraiment assez doué pour inventer un système pire que celui qu'ils connaissaient déjà. C'est à peu près impossible. Une chose est certaine : si nous continuons d'agir comme par le passé, nous obtiendrons toujours les mêmes résultats, qui sont inacceptables.

Le problème de nos écoles, à mon avis, n'est pas qu'elles sont moins bonnes qu'autrefois. Le problème est qu'elles n'ont pas changé, tandis que la société et notre clientèle changeaient.

Les écoles actuelles ont été créées au début du siècle, à l'époque de la révolution industrielle et de la production de masse. Elles étaient calquées sur le modèle de l'usine et elles le sont encore. Leurs administrateurs sont perçus comme des contremaîtres, les membres du personnel enseignant comme des ouvriers d'une chaîne de montage et les élèves comme des produits. Les élèves viennent me voir et je leur visse des maths; quarante-sept minutes plus tard, ils passent devant vous et vous leur chevillez des sciences sociales et, s'ils veulent bien rester tranquilles, on répète l'opération sept fois par jour. En principe, on obtient à la sortie un produit fini, mais cela ne fonctionne pas. Trop de produits doivent être retirés du marché. Les enfants ne sont pas des produits, ils doivent être perçus comme d'éventuels travailleurs, les membres du personnel enseignant comme des leaders et les administrateurs, comme les leaders des leaders.

La technologie évolue à un rythme inouï. Le volume d'information contenu dans toutes les bibliothèques et dans tous les ordinateurs du monde double tous les trois ans. La prochaine génération de travailleurs et de travailleuses devra être en mesure de penser pour gagner sa vie. C'est pourquoi il nous faut réinventer l'école. Il nous faut repenser le partage du temps scolaire, l'utilisation des équipements, le mode de groupement des élèves et la répartition des matières. Il faut que les écoles passent d'un régime de gestion hiérarchique à un régime de responsabilités partagées, de l'isolement à la collégialité, d'un système de valeurs dicté par les règlements à un système de règlements dicté par les valeurs, d'un système axé sur les programmes à un système axé sur les élèves, de l'obligatoire au facultatif, d'une tradition aveugle à la pratique réflexive.

Nous prenons conscience du fait qu'enseigner n'est pas raconter, qu'apprendre n'est pas emmagasiner et que la connaissance est plus qu'une simple accumulation de données. En fait, si vous pensez qu'enseigner c'est raconter, alors améliorer l'enseignement équivaudrait à améliorer l'art de raconter. Donc, pourquoi les membres éventuels de la profession enseignante ne suivraient-ils pas des cours d'art dramatique plutôt que de fréquenter un établissement de formation pédagogique? L'un des problèmes des membres de notre profession est que trop d'entre eux affirment volontiers : «Je leur ai enseigné, mais ils n'ont pas voulu apprendre.» Cela revient à dire «Je l'ai guéri, mais il est mort» ou «J'ai construit cet édifice, mais il n'est plus là.» Il n'y a pas d'enseignement efficace sans apprentissage.

Ce qui compte le plus à l'école, ce n'est pas enseigner mais apprendre. Il faut changer l'aménagement des salles, ces rangées et ces allées qui séparent les élèves et les obligent à apprendre en solitaire. Lorsqu'ils entreront sur le marché du travail et qu'ils auront besoin d'un renseignement, leur patron leur demandera : «Qu'est-ce qui vous empêchait de demander à votre voisin, il faut savoir s'entendre et coopérer.» À l'école, cela s'appelle tricher.

Et qui a décidé qu'on apprend mieux par périodes de quarante minutes? Supposons que l'on compare le travail à l'école au travail au bureau : on ne comprendrait pas qui a bien pu aménager ainsi un bureau. Si l'école était un bureau, que je sois l'élève et vous le patron,

vous me diriez : «Voici votre bureau et voici votre pupitre; asseyez-vous. Il y aura trente personnes ici avec vous, mais vous n'aurez pas le droit de leur parler. Dans quarante minutes, une cloche sonnera. Vous ramasserez vos affaires et vous vous rendrez dans un autre bureau, à l'étage supérieur, où l'on vous donnera un autre travail; là encore, il y aura trente autres personnes avec vous, mais vous ne pourrez pas leur parler. Quand tout sera fini et que nous voudrons savoir si vous avez bien travaillé, nous vous donnerons à choisir entre une série de réponses - nous verrons si vous choisissez la bonne.»

Je trouve que l'on devrait apprendre et enseigner dans des centres de recherche où l'on apprenne en accomplissant des tâches de compréhension. Nous savons tous que les gens retiennent environ quatre-vingt-dix pour cent de ce qu'ils accomplissent et dix pour cent de ce qu'ils entendent. Pourtant, la plus grande partie de l'enseignement consiste à faire entendre et non à faire faire. Si vous parlez aux enfants, c'est ce qu'ils vous diront. Les enfants ne sont pas bêtes; quand ils disent détester l'école, c'est en général «parce qu'il n'y a pas de choses à faire.» Je trouve qu'il nous faut repenser la façon dont les cours sont organisés.

L'un des mythes populaires, en ce moment, consiste à prétendre que pour être un bon enseignant ou une bonne enseignante, il suffit d'aimer enseigner. C'est comme si l'on disait que pour être un bon chirurgien ou une bonne chirurgienne, il suffit d'aimer couper.

Il nous faut des normes pédagogiques plus élevées, des normes qui ne changent pas selon les régions et selon les époques. Des normes qui soient établies de concert *avec* les membres de la profession enseignante et non pas seulement *pour* eux. Des normes qu'ils pourront eux-mêmes faire observer. Il n'y a aucun mal à ce que les membres de la profession décident eux-mêmes lesquels d'entre eux sont assez qualifiés pour rester dans l'enseignement. Personne ne connaît mieux la différence entre un bon et un mauvais enseignement que les meilleurs enseignants et enseignantes. C'est pour cela que les premiers syndicats ont été créés, sous forme de corporations, pour faire respecter les normes et non les échelles de traitements.

Si les syndicats doivent être les porte-parole de la profession enseignante, ils devront prendre part à ces graves décisions. Certains le font déjà. Et pour que l'enseignement devienne une profession véritable, il lui faudra un régime d'initiation - un internat - qui fasse en sorte que les membres débutants n'apprennent plus leur métier par tâtonnement, au détriment de leurs premiers élèves, mais plutôt auprès d'experts chevronnés.

Pour que l'enseignement devienne une profession véritable, il faudra instaurer aussi un régime de promotion à l'intérieur de la profession au lieu d'un régime qui force les personnes qui sont promues à quitter l'enseignement. Il faudra également un régime de reddition de comptes envers la clientèle et non plus envers la bureaucratie, ce qui équivaut, dans la plupart des cas, à une farce, comme la plupart d'entre vous le savent.

Et, bien sûr, qui dit «profession véritable» dit aussi «échelle de traitements professionnels» et «conditions de travail professionnelles». Si nous ne haussons pas les traitements du personnel enseignant, nous continuerons de devoir recruter ceux-ci parmi le quart inférieur des diplômés. Il m'est pénible de l'avouer, mais c'est un fait que l'immense majorité des enseignantes et enseignants américains proviennent du quart inférieur des

diplômés. On raconte, à la blague, aux États-Unis, que pour devenir directeur ou directrice d'école au Texas, il suffit d'avoir entraîné, deux saisons de suite, une équipe perdante de football. Il y a bien sûr des exceptions - des gens formidables, brillants, qui auraient pu se diriger vers la neurochirurgie, mais qui ont préféré l'enseignement. Ce sont toutefois des exceptions, et seuls des traitements compétitifs nous permettront de concurrencer les autres professions, pour obtenir notre part des meilleurs sujets.

Si l'on voulait inventer une profession qui garantirait que ses membres n'aient pas de contacts entre eux, n'offrirait aucune satisfaction intrinsèque et ne présenterait, en général, aucune des caractéristiques d'une profession véritable, on n'aurait pas à chercher plus loin que l'actuel corps enseignant.

En voici la preuve :

- Les membres de la profession enseignante apprennent leur métier par tâtonnement. Les débutants n'ont droit à aucune période d'initiation et l'on s'attend à ce qu'ils fournissent dès le premier jour le même rendement que ceux qui ont trente ans de métier.

- Toute promotion entraîne le départ de la profession, de sorte que le rang, le traitement, les responsabilités sont essentiellement les mêmes au moment de la retraite qu'au début de la carrière.

- Les décisions touchant la pédagogie sont prises par du personnel non enseignant. Cette méthode de gestion hiérarchique implique que les personnes les plus éloignées de la salle de classe prennent les décisions. La direction de l'école et les autres administrateurs et administratrices détiennent l'autorité, mais la responsabilité des résultats incombe au personnel enseignant.

- L'évaluation et l'appui des enseignants et des enseignantes reviennent à du personnel non enseignant qui est certes en mesure de vérifier l'alignement des stores aux fenêtres des classes, mais est incapable d'évaluer la compétence pédagogique ou la connaissance d'une matière.

- Les quelques membres de la profession qui manquent de compétence ne sont ni aidés ni congédiés, l'administration ne voulant pas ou ne pouvant pas employer les moyens dont elle dispose pour assurer un enseignement de qualité.

- Les membres du personnel enseignant travaillent dans un isolement presque total, sans pouvoir se consulter sur les méthodes pédagogiques. Les horaires actuels sont établis de telle sorte qu'ils limitent les possibilités d'échanges professionnels.

Laissez-moi vous parler maintenant des changements que nous, à Rochester, avons apportés à la profession. La pierre angulaire de notre restructuration des écoles et de notre réforme de l'enseignement est le Plan de carrière dans l'enseignement. (Voir appendice) Celui-ci vise à instaurer quatre niveaux professionnels à la place du régime actuel qui n'en comporte qu'un.

Au premier niveau se trouvent les internes qui sont des membres débutants de la profession, sans expérience préalable, et qui travaillent sous la direction de mentors plus expérimentés.

Cette mesure touche au coeur même de la difficulté d'apprentissage des élèves qui tient au fait que les élèves à risques et les tâches les plus ardues ne sont pas confiés à des membres chevronnés de la profession. Sous le régime actuel, les tâches les plus pénibles et les élèves les plus difficiles échoient souvent, par défaut, aux plus novices et plus vulnérables. En vertu de son ancienneté, le personnel enseignant le plus aguerri a le droit de refuser ce genre d'affectation. Cette coutume n'est sans doute pas étrangère au fait que soixante-dix pour cent des enseignants et des enseignantes, aux États-Unis, quittent la profession avant leur dixième année d'expérience.

Au second niveau sont les enseignantes et enseignants résidents, c'est-à-dire ceux qui ont terminé avec succès leur année d'internat mais qui n'ont pas encore obtenu un poste permanent ou le certificat permanent.

Le rang de professionnel n'est accordé qu'aux membres de la profession ayant obtenu un poste permanent et le certificat permanent, ce qui requiert, à présent, une maîtrise.

Le plus haut niveau regroupe nos enseignants et enseignantes chefs qui sont des volontaires, choisis par un jury comprenant d'autres membres de la profession. Ces personnes consacrent au moins la moitié de leur temps à l'enseignement, afin de ne pas perdre le contact essentiel avec les élèves, et l'autre moitié à servir de mentors ou à donner des conseils sur le choix des manuels, à élaborer des programmes d'études, des cours de perfectionnement du personnel et à d'autres tâches de formation. Ils donnent également des cours exemplaires auxquels peuvent assister les autres membres du personnel enseignant. Les enseignants et enseignantes chefs ont au moins dix ans d'expérience et doivent travailler, en échange d'une prime, jusqu'à onze mois par année. Ils enseignent aux élèves à risques, donnent des cours d'orthopédagogie ou d'enrichissement, font office de professeurs auxiliaires dans les établissements locaux de formation pédagogique et accomplissent d'autres tâches spécialisées à titre d'experts pédagogiques.

Aux termes du Plan de carrière, les enseignants et enseignantes chefs ont des mandats de deux ans renouvelables à l'issu d'un réexamen et d'une nouvelle sélection. Ce processus vise à assurer le renouvellement automatique de la désignation et l'accès à toutes les personnes compétentes. Il permet également aux enseignants et enseignantes qui ont réussi de réclamer un renouvellement de mandat en se mesurant sur un pied d'égalité avec leurs pairs. Les personnes choisies doivent avoir fait preuve de capacité de direction et d'un niveau soutenu d'excellence. Personne ne peut être nommé pour le reste de sa carrière, sans se soumettre au processus bisannuel de réexamen et de renouvellement du mandat.

Le processus de sélection des enseignants et enseignantes chefs est un élément clé pour assurer l'intégrité du système de promotion. Les candidatures sont obtenues parmi tous les membres admissibles du district. Les critères de sélection sont l'excellence en classe, les recommandations d'un certain nombre de collègues, la connaissance de l'enseignement mutuel, des preuves de perfectionnement professionnel, un talent exceptionnel de communication, la faculté de collaborer avec d'autres professionnels et la capacité de

direction. Une longue entrevue portant sur des points précis complète le tout. C'est alors seulement que les personnes sont reconnues par leur pairs comme de véritables enseignants et enseignantes chefs.

La récente convention collective, à Rochester, comporte une hausse des traitements de 52,4 % sur trois ans pour les membres débutants (soit de 18 983 $ en 1986-1987 à 28 935 $ en 1989-1990). Le salaire maximum de certains enseignants et enseignantes chefs avoisinera 70 000 $ la troisième année de la convention. Celle-ci prévoit également la gestion conjointe des programmes d'études et du personnel enseignant, grâce à une méthode de gestion par l'école : les membres du personnel enseignant participeront aux décisions de dotation et les mutations volontaires d'une école à une autre ne seront plus dictées par la seule ancienneté. En fait, l'équipe de planification de chaque école examinera chaque demande d'emploi, interrogera chaque personne qui postule et retiendra la candidature la mieux adaptée aux besoins et à la culture de l'établissement. Cette forme de sélection élargie, plutôt que l'obéissance aveugle à des règles générales, s'harmonisera avec le régime des «écoles au choix» qui s'appliquera à tout le district.

Le libellé du modèle de gestion par l'école - peut-être l'élément le plus prometteur et le plus important de l'accord négocié par lequel nous convenons de nous accorder - ne fait qu'esquisser les grandes lignes, omettant délibérément les détails. Ceux-ci doivent ensuite être mis au point en étroite collaboration avec le personnel enseignant, l'administration de l'école, les parents, etc. Dans chaque école du district scolaire de Rochester, une équipe de «partenaires» prend beaucoup de décisions qui, auparavant, relevaient seulement de l'administration centrale ou de la direction de l'école.

Administrateurs et administratrices, parents, membres du personnel enseignant et, au palier secondaire, élèves décident par consensus. Chaque équipe scolaire de planification a voix au chapitre en ce qui concerne l'affectation du budget scolaire, l'administration et les méthodes scolaires, les objectifs pédagogiques et les méthodes de calcul des résultats scolaires. Ces équipes peuvent même demander à être dispensées de certains règlements du conseil scolaire ou de certains articles du contrat quand ceux-ci entrent en conflit avec les décisions effectuées d'un commun accord.

Plus important encore que les termes de l'accord de Rochester est l'esprit qui a présidé à sa ratification. Fruit d'un processus de négociation fondé sur les principes, cet accord repose sur la confiance, le respect mutuel et la collaboration syndicale-patronale. Le syndicat et la direction ont en commun la conviction que, sans justice, la recherche de l'excellence est peine perdue; que syndicalisme et professionnalisme ne s'excluent pas mutuellement, mais au contraire se complètent; que la négociation collective peut déboucher sur la création d'une véritable profession; que tous les partenaires de l'éducation publique devraient avoir plus de choix et que la responsabilisation du personnel enseignant commande la reddition de comptes. Si la reddition de comptes implique une responsabilité à l'égard des décisions et des choix, cela entraîne à son tour que le personnel enseignant ne doit pas être tenu à l'écart de la prise de décisions.

Je dois admettre que le succès de l'expérience de Rochester reste encore à prouver. Si nos élèves obtiennent de meilleurs résultats, d'autres villes, à leur tour, décideront peut-être que la seule façon de briser le cercle vicieux de l'échec de l'éducation publique, surtout en milieu urbain, passe par les membres de la profession enseignante. Si, par contre, nos élèves n'accomplissent aucun progrès, le public en conclura avec raison qu'il ne vaut pas la peine d'investir davantage pour obtenir des résultats médiocres.

Le succès de l'expérience de Rochester dépendra du laps de temps dont nous disposerons avant qu'on ne se mette à réclamer à grands cris des résultats concrets. Trop souvent, j'en ai peur, les attentes du public sont à la fois exagérées et prématurées. Malheureusement, les notes des élèves aux examens sont encore trop souvent considérées comme les meilleures preuves de succès en matière d'enseignement.

L'an dernier, le scénario suivant se répétait sans arrêt : sur la rue ou au magasin, on m'abordait pour me dire : «Eh bien, Urbanksi, cela fait des mois que tu as obtenu ces salaires fastueux pour tes enseignants. Les enfants font-ils des progrès? Est-ce que leurs notes s'améliorent?» «Tout changement véritable demande du temps», répondais-je, sur la défensive. «Formidable», m'a-t-on rétorqué bien souvent, «sauf que vous n'avez pas tardé à empocher l'argent!»

Je pense donc que la situation est difficile mais non désespérée. Nos rêves étaient ambitieux; ils ne seront pas faciles à réaliser. Je crois cependant que les plus importantes révolutions dans l'histoire de l'humanité sont nées d'aspirations croissantes. Si nous pouvons convaincre plus de gens d'aspirer à davantage, le mouvement sera irréversible.

J'ai appris deux choses très importantes depuis ma venue aux États-Unis. La première, c'est que le fossé social ne se situe pas tant entre les nantis et les défavorisés comme entre ceux qui ont de l'espoir et ceux qui n'en ont pas. Je sais d'expérience que la pauvreté, quand on a l'espoir d'en sortir, n'est pas une tragédie; sans espoir, c'en est une. La deuxième chose que j'ai apprise, c'est l'importance d'avoir un idéal; parce que si vous êtes capables d'idéaliser quelque chose, il y a des chances que vous parviendrez à réaliser cet idéal.

APPENDICE

DISTRICT SCOLAIRE DE ROCHESTER

PLAN DE CARRIÈRE DANS L'ENSEIGNEMENT

DÉCLARATION COMMUNE D'INTENTION ET CONVENTION

11 mai 1988

Peter McWalters
Surintendant des écoles
District scolaire de Rochester
131, rue Broad ouest
Rochester, New York 14614

Adam Urbanski
Président
Rochester Teachers Association
277, rue Alexander
Rochester, New York 14607

PLAN DE CARRIÈRE DANS L'ENSEIGNEMENT

Déclaration commune d'intention

Le surintendant des écoles, Peter McWalters, et le président de la Rochester Teachers Association (RTA), Adam Urbanski, ont conclu une convention provisoire pour instituer le nouveau Plan de carrière dans l'enseignement. Contrairement aux voies traditionnelles d'avancement professionnel, les membres du personnel enseignant du district scolaire de Rochester auront désormais de nouvelles possibilités de carrière : ils ne seront plus tenus de cesser d'enseigner pour mieux contribuer à l'amélioration des résultats des élèves.

Le Plan de carrière dans l'enseignement vise à améliorer l'éducation publique à Rochester en permettant à des membres exemplaires du personnel enseignant d'instaurer des critères d'excellence dans leur profession, de faire bénéficier d'autres personnes de leurs connaissances et de leur savoir-faire, et de participer activement à la prise de décisions dans le domaine de l'enseignement. On déterminera le succès de ce plan d'après l'amélioration des résultats et des réalisations des élèves.

Le Plan instaure aussi une méthode pour constituer et maintenir un corps enseignant formé des meilleurs sujets du district scolaire de Rochester par l'incorporation à la présente convention de certaines dispositions du Programme d'aide et de réexamen par les pairs (PARP), précédemment négocié, notamment celles sur l'internat pour les membres débutants de la profession et sur l'intervention auprès des enseignantes ou enseignants permanents aux prises avec de graves difficultés dans leur classe. Les concepteurs du Plan demandent aussi que les membres permanents du personnel enseignant, titulaires d'un certificat, fassent l'objet d'un examen par des pairs lorsqu'ils sont évalués.

Le Plan de carrière sera dirigé par un comité mixte de direction composé de dix membres dont cinq seront nommés par le surintendant et cinq par la RTA. Ce comité appliquera les lignes de conduite qui seront tracées; il définira les rôles, les attributions et les mesures du succès à chacune des étapes de l'avancement professionnel; et il contrôlera l'efficacité du Plan en étayant ses conclusions sur des documents. Le comité recommandera aussi des méthodes pour résoudre les problèmes systémiques afférents au Plan de carrière dans l'enseignement.

Le Plan vaudra pour tous les membres du personnel enseignant du district scolaire de Rochester. Il prévoit quatre étapes d'avancement professionnel : soit internes, résidents, professionnels et chefs. Les affectations aux trois premières étapes du Plan dépendront de l'obtention du certificat d'aptitude pédagogique, de la permanence et de l'expérience de l'enseignement. Ainsi, les membres du personnel enseignant qui viennent d'être engagés et qui n'ont pas d'expérience pédagogique dans l'État de New York seront internes pendant leur première année d'exercice dans le district. Après avoir terminé avec succès leur internat, ils deviendront résidents jusqu'à ce qu'ils reçoivent leur certificat permanent de l'État de New York et leur permanence dans le district. Les titulaires d'un certificat permanent à qui l'on aura accordé la permanence dans le district seront désignés «professionnels». Pour pouvoir briguer un des nouveaux postes d'enseignants ou d'enseignantes chefs, il faudra absolument avoir obtenu cette désignation.

La sélection des enseignants et enseignantes chefs se fera par concours; des membres de la profession enseignante et de l'administration ainsi que d'autres personnes pourraient y participer. Pour avoir le droit de postuler à ce poste, les candidats et candidates devront avoir prouvé leur capacité d'obtenir des succès avec les élèves qui ont les plus grands besoins et avoir témoigné un désir constant d'améliorer les résultats des élèves. On mettra au point et l'on instaurera progressivement des dispositions pour faire participer les élèves et les parents à la sélection des enseignants et enseignantes chefs.

Le comité mixte de direction procédera à diverses affectations selon les besoins déterminés dans le district. Chaque poste fera l'objet d'une description de tâches indiquant la place du poste en question dans l'organigramme; les attributions du titulaire et les réalisations à accomplir; les méthodes employées pour la présentation de rapports, la supervision et l'évaluation; enfin, la rémunération pertinente. Chaque affectation supposera que la personne choisie s'acquitte de responsabilités pédagogiques qui poseront des défis, de même que de fonctions relatives à la profession. Les enseignants et enseignantes chefs devront présenter une nouvelle demande tous les deux ans pour conserver leur statut.

PLAN DE CARRIÈRE DANS L'ENSEIGNEMENT

Convention

Le Plan de carrière dans l'enseignement constitue une convention qui est conclue entre le district scolaire de Rochester, New York, et la Rochester Teachers Association (RTA). Les dispositions de la présente doivent entrer en vigueur le 18 mai 1988. Cette dernière doit l'emporter sur toute disposition incompatible avec elle contenue dans l'accord contractuel, y compris ses annexes, conclu par le district scolaire de Rochester et la Rochester Teachers Association (RTA) pour la période allant du 1er juillet 1987 au 30 juin 1990. Toutes les autres dispositions dudit accord contractuel et des annexes qui lient les parties doivent demeurer en vigueur.

ÉCHELONS

Tous les membres du personnel enseignant à temps plein du district scolaire de Rochester doivent participer au Plan de carrière.

Le Plan doit comprendre quatre échelons :

1er enseignant ou enseignante interne
2e enseignant ou enseignante résident(e)
3e enseignant ou enseignante professionnel(le)
4e enseignant ou enseignante chef

Les membres débutants du personnel enseignant doivent être engagés au premier échelon (interne) ou au deuxième échelon (résident). Le comité mixte de direction ou la personne qu'il désigne doit déterminer le statut de la nouvelle recrue. L'échelon qu'il attribue doit figurer dans la recommandation d'affectation faite par le service du personnel.

D'ici au 1er juillet 1988, ce service attribuera un échelon à tous les membres du personnel enseignant à plein temps qui sont actuellement (1987-1988) au service du district scolaire de Rochester. Le comité mixte de direction réexaminera chaque année les échelons de carrière.

Le personnel administratif des écoles recevra un avis sur les échelons de son personnel enseignant avant la rentrée scolaire.

Il incombera aux enseignantes et enseignants de décider s'ils veulent passer du troisième échelon (professionnel) au quatrième (chef). Ils ne pourront accéder à ce dernier échelon qu'à la suite d'un concours ouvert.

COMITÉ MIXTE DE DIRECTION

Le Plan de carrière dans l'enseignement doit être administré par le comité mixte de direction qui doit être formé de dix membres, dont cinq nommés par la Rochester Teachers Association (RTA) et cinq par le surintendant des écoles.

La présidence sera assumée au moyen d'une rotation annuelle tantôt par l'une des parties, tantôt par l'autre, l'année d'exercice allant du 1er juillet au 30 juin. La personne qui présidera le comité la première année devra être choisie selon la méthode convenue par les deux parties.

Le comité présentera chaque année au surintendant des écoles et au président de la RTA les prévisions relatives aux dépenses du comité et aux frais de fonctionnement du programme. Les membres du comité mixte peuvent être rétribués pour leurs services conformément aux méthodes mises au point par le comité qui ont reçu l'approbation du surintendant des écoles et du président de la RTA.

Sept membres du comité doivent être présents pour qu'il y ait quorum. Les décisions du comité doivent être prises par un vote d'au moins six voix.

Le surintendant des écoles et le président de la RTA doivent être membres d'office du comité mais sans droit de vote pendant la première année du programme (1988-1989).

Le comité mixte de direction formulera et présentera au surintendant des écoles et au président de la RTA des recommandations sur le programme à adopter et sur les lignes de conduite touchant le Plan de carrière dans l'enseignement. Le comité suivra les lignes de conduite tracées et définira les rôles, les responsabilités, les attentes et les moyens de mesurer la réussite à chaque étape de la carrière. En outre, ses attributions pourront comprendre entre autres les suivantes : coordonner des activités avec les services appropriés; surveiller et évaluer l'élaboration des programmes; enfin, suivre la promotion professionnelle des membres du personnel enseignant dans le cadre du Plan de carrière.

Le comité recommandera au surintendant des écoles et au président de la RTA des améliorations supplémentaires aux lignes de conduite et aux usages qui touchent les problèmes systémiques ayant une incidence sur le Plan de carrière dans l'enseignement.

Le comité doit assumer toutes les responsabilités du comité du Programme d'aide et de réexamen par les pairs (PARP) relatives à l'internat et à l'intervention au titre du Programme. En 1988, le comité du PARP pourra aider à mettre en oeuvre le Plan de carrière dans l'enseignement approuvé par le surintendant des écoles et par le président de la RTA.

Le comité mixte de direction mettra au point des méthodes pour solliciter et pour étudier les propositions de candidature aux postes d'enseignants et d'enseignantes chefs, notamment celles élaborées par les comités de planification des écoles.

Il doit déterminer par écrit la place de tous ceux-ci dans l'organigramme, leurs responsabilités, les méthodes employées pour faire des rapports à leur sujet, pour les superviser et pour les évaluer, ainsi que leur rémunération. Il mettra au point l'avis de vacance de poste, la formule de demande et le processus de sélection pour chaque catégorie d'enseignant ou d'enseignante chef.

Il sélectionnera ceux-ci compte tenu de leurs qualifications et de critères supplémentaires énoncés dans le présent document. D'autres membres du personnel enseignant et du personnel du district scolaire de Rochester peuvent participer au processus de sélection. La sélection des enseignants et enseignantes chefs pour les internats du PARP, financés par le Programme de mentors et d'internat de l'État de New York, doit se faire conformément aux lois et règlements qui régissent ce programme.

Le comité dirigera et contrôlera la supervision et l'évaluation des enseignants ou enseignantes chefs. Il doit approuver un processus d'évaluation du rendement pour chaque poste. Il est prévu que l'évaluation des enseignantes et enseignants chefs se fera, comme il convient, avec la participation de pairs et d'administrateurs au sein du service auquel ils sont affectés.

Le comité mixte de direction doit recommander au surintendant des écoles et au président de la RTA le niveau et le type de rémunération à verser pour chaque poste. Cette rémunération doit être négociée et acceptée d'un commun accord par la RTA et par le district scolaire.

Le comité doit contrôler et documenter l'efficacité du Plan de carrière dans l'enseignement, compte tenu des améliorations du rendement et des réalisations des élèves, ainsi que d'autres facteurs qu'il estime importants. Il doit présenter chaque année au surintendant des écoles et au président de la RTA un rapport sur le Plan.

Les personnes qui veulent faire appel d'une décision relative à un aspect du Plan peuvent s'adresser par écrit au comité de direction mixte. Le comité établira une procédure pour ces appels.

PREMIER ÉCHELON : INTERNES

Les membres nouvellement engagés du personnel enseignant qui ont moins d'un an d'expérience de l'enseignement à temps plein dans le domaine de spécialisation attesté par leur certificat de l'État de New York doivent être considérés comme des internes. Les enseignants et enseignantes internes peuvent se voir attribuer un mentor du programme PARP pendant leur première année d'enseignement dans le district. Les membres nouvellement engagés qui ont une certaine expérience de l'enseignement peuvent n'être pas tenus de faire l'internat et obtenir la désignation de résidents par décision du comité mixte de direction.

L'internat suppose de nombreuses attentes et de nombreux services destinés à : a) favoriser l'initiation des membres du personnel enseignant récemment engagés à leurs fonctions ainsi que l'intégration, à la profession et à la collectivité; b) aider les internes à développer leurs aptitudes pédagogiques et à s'acquitter de leurs autres responsabilités; c) aider les internes à acquérir les compétences nécessaires pour travailler efficacement dans un milieu urbain; enfin, d) susciter l'excellence pédagogique. Le comité mixte de direction déterminera les attentes et les exigences qui se rapporteront aux internes.

Le comité peut affecter un mentor aux membres du personnel enseignant qui ont obtenu leur permanence, sont titulaires d'un certificat permanent et changent de spécialisation.

Les internes seront supervisés et évalués par leur supérieur. Il seront aussi suivis et évalués (le cas échéant) par le mentor qui leur a été attribué dans le cadre du PARP. À la fin de l'internat, le comité mixte de direction doit faire des recommandations au surintendant des écoles et au président de la RTA pour qu'ils déterminent s'il faut ou non continuer à employer chaque interne. On remettra à l'interne en question un exemplaire de la recommandation, qui doit être versée au dossier de celui-ci, au service du personnel.

DEUXIÈME ÉCHELON : RÉSIDENTS

Les enseignants et enseignantes qui terminent avec succès leur internat (premier échelon) au sein du district scolaire de Rochester ou qui en sont exemptés mais qui n'ont pas encore obtenu la permanence au sein du district ou le certificat permanent de l'État de New York doivent être considérés comme des résidents.

Le comité et le personnel administratif compétent suivent ensemble les progrès des résidents. Le comité doit recevoir et examiner des copies des évaluations pour déterminer les problèmes systémiques et recommander des changements quant aux lignes de conduite. Le surintendant demeure la seule personne qui ait le pouvoir de recommander la nomination à un poste permanent.

TROISIÈME ÉCHELON : PROFESSIONNELS

Les enseignants et enseignantes qui ont obtenu la permanence au sein du district scolaire de Rochester et un certificat permanent de l'État de New York doivent être considérés comme des professionnels. Cette désignation est une condition essentielle pour briguer et obtenir un poste d'enseignant ou d'enseignante chef.

Il est entendu que le comité mettra au point et recommandera au surintendant des écoles et au président de la RTA une méthode d'évaluation des enseignants professionnels compatible avec les principes de la présente convention. La méthode d'évaluation sera fondée sur une présomption de compétence, permettra les réexamens par les pairs, mettra l'accent sur l'épanouissement personnel et professionnel, et favorisera celui-ci. La méthode d'évaluation permettra une intervention des pairs pour les enseignants ou enseignantes qui auront besoin d'aide.

QUATRIÈME ÉCHELON : CHEFS

Les postes d'enseignants ou d'enseignantes chefs donneront aux membres très qualifiés de la profession des possibilités d'avancement, une certaine croissance et un ascendant sur autrui à l'intérieur de la profession. Les enseignants et enseignantes du district scolaire de Rochester auront des perspectives de carrière qui n'exigent pas de quitter la salle de classe pour contribuer à façonner et à améliorer l'éducation publique, cette amélioration étant mesurée par les réalisations et le rendement des élèves. Les enseignants et enseignantes chefs augmenteront les possibilités de réussite des élèves et de leurs collègues en faisant preuve d'excellence, en l'enseignant et en la suscitant dans leur profession.

Les enseignants et enseignantes chefs doivent accepter un horaire qui consiste à enseigner (c'est-à-dire des contacts directs avec les élèves) et à assumer des responsabilités professionnelles supplémentaires. Ils doivent accepter une ou plusieurs affectations qui répondent aux besoins du district que le surintendant des écoles a signalés au comité mixte de direction.

La charge d'enseignant ou d'enseignante chef peut comprendre sans s'y borner des fonctions qui ont trait à l'enseignement ou à la profession, notamment : servir de mentor, d'adjoint au corps professoral dans des établissements de formation pédagogique, de spécialiste pour l'élaboration ou la mise en oeuvre de programmes d'études, le perfectionnement du personnel ou la recherche; faire des démonstrations ou servir de spécialiste lors d'épreuves et d'examens.

Le district scolaire veillera à l'affichage des avis de vacance. Les candidatures des personnes qui font une demande peuvent être prises en considération pour divers postes, selon leur disponibilité et leur qualification. Les candidatures seront conservées dans les dossiers de l'administration pendant un an aux fins d'examen futur selon l'expansion ou les besoins du programme.

Chaque mise en candidature devra être non seulement présentée sur une formule correctement remplie mais aussi accompagnée des documents ci-dessous, qui seront transmis au comité mixte de direction, bureau du personnel enseignant :

- une lettre de référence d'un directeur ou d'une directrice d'école et, si on le leur demande, d'un autre supérieur;
- une lettre de référence d'une personne représentant la RTA;
- des lettres de référence de deux autres membres du personnel enseignant du district qui connaissent la compétence pédagogique du candidat ou de la candidate;
- une lettre de référence supplémentaire d'une personne qui connaît la compétence professionnelle du candidat ou de la candidate.

Le comité élaborera et mettra en oeuvre d'ici au 1er juillet 1989 des méthodes pour solliciter l'apport des parents et des élèves lors de la sélection des enseignants et enseignantes chefs.

Toutes les candidatures et les références seront confidentielles.

Pour postuler un emploi d'enseignant ou d'enseignante chef, il faut notamment :

- avoir au moins dix ans d'expérience de l'enseignement ou du contact direct avec des élèves, dont cinq acquises au sein du district scolaire de Rochester;
- avoir démontré sa capacité de travailler avec les élèves qui ont les plus grands besoins;
- avoir fait preuve d'une aptitude pédagogique exceptionnelle dans une salle de classe (ou au contact avec les élèves);
- avoir fait preuve de bonnes aptitudes à la communication écrite et verbale;
- avoir fait preuve de son aptitude à collaborer de façon efficace avec d'autres membres du personnel professionnel;
- fournir la preuve de sa croissance professionnelle.

Le comité prendra aussi en considération les critères suivants lors de la sélection : désir d'améliorer les résultats des élèves; connaissance et utilisation du système de soutien communautaire; participation à des activités professionnelles; aptitudes prouvées à la communication avec les parents; enfin, qualités prouvées de chef. Le comité pourra tenir compte de critères et de qualifications supplémentaires, selon les responsabilités du poste.

Le fait d'être choisi comme enseignant ou enseignante chef ne garantit pas une affectation. Les enseignants et enseignantes chefs doivent s'acquitter de leurs fonctions jusqu'à ce que le comité confirme que leurs services ne sont pas satisfaisants ou ne sont plus nécessaires. Le mandat est de deux ans. Au terme de cette période, les enseignants et enseignantes chefs doivent faire une nouvelle demande et se soumettre au processus de sélection pour continuer à servir dans le cadre du programme.

Les enseignants et enseignantes chefs doivent conserver la même spécialisation, continuer à gagner de l'ancienneté et avoir le droit de reprendre leur ancien poste pédagogique, soit au début de l'année scolaire suivante ou dès que possible.

Les enseignants et enseignantes chefs en affectation recevront pour leurs services une rémunération qui tiendra compte de leurs responsabilités accrues. Ils pourront être soit dégagés pendant un certain temps de leurs responsabilités pédagogiques, soit obtenir des compensations monétaires si leurs postes exigent qu'ils fassent du temps supplémentaire en dehors de leur journée et leur année de travail, selon les normes professionnelles.

RÉSERVE

La présente convention et les dispositions qui y figurent s'entendent sous réserve de toutes les lois en vigueur. Si l'une des dispositions enfreint ces lois, elle ne liera nullement les parties, mais le reste de la convention demeurera en vigueur, comme si ladite disposition n'en faisait pas partie.